



Oppilashuollon sosiaalipoliittiset tarkoitukset

**Kriittinen diskurssianalyysi oppilas- ja opiskelijahuoltolain
luonnokseen annetuista lausunnoista**

Helsingin yliopisto
Kasvatustieteellinen tiedekunta
Erityispedagogiikka
Pro gradu -tutkielma
Kasvatustiede
Kesäkuu 2017
Anna-Kaisa Alve

Ohjaaja: Markku Jahnukainen

Tiedekunta - Fakultet - Faculty Kasvatustieteellinen		Laitos - Institution - Department	
Tekijä - Författare - Author Anna-Kaisa Alve			
Työn nimi - Arbetets titel Oppilashuollon sosiaalipoliittiset tarkoitukset - kriittinen diskurssianalyysi oppilas- ja opiskelijahuoltolain luonnokseen annetuista lausunnoista			
Title The sociopolitical purposes of pupil and student welfare activity - a critical discourse analysis of the referral statements of the draft law of act on pupil and student welfare			
Oppiaine - Läroämne - Subject Kasvatustiede			
Työn laji/ Ohjaaja - Arbetets art/Handledare - Level/Instructor Pro gradu -tutkielma / Markku Jahnukainen		Aika - Datum - Month and year kesäkuu 2017	Sivumäärä - Sidoantal - Number of pages 59 s. + 18 s. liitteet
Tiivistelmä - Referat - Abstract <p>Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää yhteiskunnallisten toimijoiden käsityksiä oppilashuoltotoiminnan tarkoituksesta ensimmäisen yhtenäisen oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) säätämisen yhteydessä. Poliittinen kiinnostus oppilashuoltoon on 2000-luvulla lisääntynyt ja se on liitetty osaksi muita lasten ja nuorten yhteiskunnallista osattomuutta ja lisääntynyttä pahoinvointia hillitsemään pyrkiviä toimia. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan oppilashuoltotoiminnalle määrittyvää sosiaalipoliittista tehtävää lakiluonnosta kommentoivissa lausunnoissa. Lausunnonantajien puheen taustalla olevia ajatusmalleja tutkitaan hallinnan analytiikan teoreettisessa viitekehyksessä. Tutkimuksen tarkoituksena oli lisätä ymmärrystä lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvästä yhteiskunnallisesta puheesta ja sen taustalla vaikuttavista ideologisista virtauksista, sekä säröttää niiden luonnollisuutta ja vaihtoehdottomuutta.</p> <p>Tutkimuksen aineiston muodostivat 55 oppilas- ja opiskelijahuoltolain lakiluonnokseen annettua lausuntoa, jotka ovat löydettävissä valtioneuvoston internetsivuilla. Aineiston tulkinta perustui kriittisen diskurssianalyysin lähtöoletukseen kielen- ja vallankäytön välisestä suhteesta, joka käsitteellistettiin analyysin toteuttamista varten hallinnan teoreettisiksi regiimeiksi. Näiden hyvinvointivalttiolliseksi ja uusliberalistiseksi nimettyjen regiimien lisäksi analyysin toteutusta kontekstoivat oppilashuollon historiallinen kehitys sekä yhteiskunnallinen lausuntomenettely. Oppilashuoltotoiminnan sosiaalipoliittisen tarkoituksen analysoimiseksi muodostettiin neljä kokonaisuutta, joiden kautta kuvattiin toiminnan luonteesta, kohteesta, toteutuksesta ja vastuusta sekä muodosta rakentuvia diskursseja.</p> <p>Tutkimuksessa osoitettiin, että oppilashuoltotoiminnan sosiaalipoliittisia tarkoituksia koskeva puhe oli omaksunut uusliberalistisen regiimin käsitteistön, vaikka diskursiivisten kokonaisuuksien sisällä oppilashuoltotoimintaa määrittävissä rationaliteeteissa havaittiin myös vaihtelua. Puheen painopiste ei ollut yksilön hyvinvoinnissa, vaan yhteiskunnan tarpeissa. Tästä muodostui diskursiivisia kokonaisuuksia lävistävä yksilön ja yhteisön välinen jännitteinen suhde, jonka todettiin yhdistyvän ajalle tyypilliseen sosiaalipoliittikkaa määrittävään puhetapaan sekä irrottavan oppilashuoltotoimintaa sen historiallisista lähtökohdista.</p>			
Avainsanat - Nyckelord oppilashuolto, oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, hallinnan analytiikka, kriittinen diskurssianalyysi, säädösvalmistelu			
Keywords pupil welfare, student welfare, act on pupil and student welfare, governmentality, analytics of government, critical discourse analysis, preparation of legislation			
Säilytyspaikka - Förvaringsställe - Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto - Helda/E-Thesis			
Muita tietoja - Övriga uppgifter - Additional information			

Tiedekunta - Fakultet - Faculty Educational Sciences		Laitos - Institution - Department Department of Education	
Tekijä - Författare - Author Anna-Kaisa Alve			
Työn nimi - Arbetets titel Oppilashuollon sosiaalipoliittiset tarkoitukset - kriittinen diskurssianalyysi oppilas- ja opiskelijahuoltolain luonnokseen annetuista lausunnoista			
Title The sociopolitical purposes of pupil and student welfare activity - a critical discourse analysis of the referral statements of the draft law of act on pupil and student welfare			
Oppiaine - Läroämne - Subject Special Education			
Työn laji/ Ohjaaja - Arbetets art/Handledare - Level/Instructor Master's Thesis / Markku Jahnukainen		Aika - Datum - Month and year June 2017	Sivumäärä - Sidoantal - Number of pages 59 pp. + 18 appendices
Tiivistelmä - Referat - Abstract <p>The aim of the Master's thesis was to investigate the perceptions held by various social actors on the pupil and student welfare during the enactment of the first integral act on pupil and student welfare (1287/2013). The political interest in pupil and student welfare has increased in the past two decades and it is now seen as part of the preventative activities seeking to curb the social exclusion of children and young people. The present research is concerned with the sociopolitical purpose(s) of pupil and student welfare as defined in the referral statements of the draft law. The underlying paradigms of the statement givers' discourse are investigated in the theoretical framework of analytics of government. The purpose of the research was to contribute to the understanding of the sociopolitical discourse(s) on the welfare of children and young people, to shed some light on the ideological currents behind these discourses and to shake their self-evident and uniform nature.</p> <p>The empirical data of the research consisted of 55 referral statements of the draft law available on the web page of the Finnish Government. The reading of the data was based on the basic assumption of critical discourse analysis of the interconnected relationship of language and power. Meaningful phrases were conceptualized into theoretical regimes of governing for the purposes of the analysis. In addition to the "welfare state" and "neoliberal" regimes, the analysis is contextualized by the historical development of the pupil and student welfare and the referral statement procedure. In order to analyze the sociopolitical purpose of pupil and student welfare, four categories were created to illuminate the discourses consisting of the nature, object, realization, responsibility and form of the pupil and student welfare activity.</p> <p>The research shows that the discourse on the sociopolitical purpose of pupil and student welfare has adopted the linguistic concepts of the neoliberal regime although there is variation to be found in the rationalities defining the pupil and student welfare. The focus of the discourse was not the wellbeing of the individual but the needs of the society. This state of affairs common to all four discursive categories created a tense relationship between the individual and society that was seen to be in connection with the typical sociopolitical discourse of today and to disengage the pupil and student welfare from its historical premise.</p>			
Avainsanat - Nyckelord oppilashuolto, oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, hallinnan analytiikka, kriittinen diskurssianalyysi, säädösvalmistelu			
Keywords pupil welfare, student welfare, act on pupil and student welfare, governmentality, analytics of government, critical discourse analysis, preparation of legislation			
Säilytyspaikka - Förvaringsställe - Where deposited Helsinki University Library - Helda/E-Thesis			
Muita tietoja - Övriga uppgifter - Additional information			

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Oppilashuolto osana sosiaalipolitiikan kehitystä	5
2.1 Varhainen sosiaalipolitiikka ja oppilashuoltotoiminnan alkua	5
2.2 Oppilashuollon kehitys hyvinvointivaltion rakentamisen osana	6
3 Hallinnan analytiikka ja hallinnan regiimit	10
3.1 Hallinnan analytiikka	10
3.2 Hyvinvointivaltiollinen regiimi	14
3.3 Uusliberalistinen regiimi	17
4 Tutkimusasetelma	20
4.1 Tutkimuskysymykset	20
4.2 Aineistona lausunnot	20
5 Kriittinen diskurssianalyysi lausuntopuheen analyysissä	24
5.1 Kriittinen diskurssianalyysi tutkimuksen viitekehyksenä	24
5.2 Analyysin toteutus	26
6 Oppilashuollon tarkoitusta määrittävät diskursiiviset kokonaisuudet	29
6.1 Oppilashuoltotoiminnan luonne	29
6.2 Oppilashuoltotoiminnan kohde	34
6.3 Oppilashuoltotoiminnan toteutus ja vastuu	37
6.4 Oppilashuoltotoiminnan muoto	41
7 Lopuksi	44
7.1 Tutkimuksen luotettavuus	44
7.2 Johtopäätöksiä ja pohdintaa	46
Lähteet	50
Lausunnot	58
LIITE 1.	

1 Johdanto

Oppilashuolto sosiaalipoliittisen toiminnan kenttänä kiinnittyy historiallisesti tasa-arvoa rakentavan koulutusjärjestelmän ja muun yhteiskunnan välimaastoon. Sosiaalisten ongelmien tasoittamiseksi alun perin muodostetut oppilashuollon toiminnot ovat muuttuneet laajemmin lasten ja nuorten hyvinvointia tukevaksi järjestelmäksi, jonka mahdollisuudet lisääntyneen pahoinvoinnin ja yhteiskunnallisen osattomuuden hallitsemisessa on nähty tärkeinä. 2000-luvulla oppilashuollon kehittäminen on ollut esillä kolmessa hallitusohjelmassa (Vanhasen I:n (2003) ja II:n (2007) hallitusohjelma, sekä Kataisen (2011) hallitusohjelma) osana muita lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyviä yhteiskunnallisia toimia. Ensimmäisen yhtenäisen oppilas- ja opiskelijahuoltolain voimaantulon 1.8.2014 voidaan nähdä merkittävänä yrityksenä vahvistaa oppilashuoltotoiminnan käytäntöjä. Tämän tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä yhteiskunnallisten toimijoiden oppilashuoltoon liittämistä sosiaalipoliittisista tarkoituksista¹ lain säätämisen ajankohtana.

Hyvinvointivaltion ideologiaan kuuluvat keskeisesti solidaarisuuden ja tasa-arvon periaatteet, joiden mukaisesti sosiaalipoliittikkaa ohjattiin toisen maailmansodan jälkeisistä vuosikymmenistä 1990-luvun hyvinvointivaltion laajentumisajanjakson päättymiseen saakka. Universaalien tulonsiirtojen ja verovaroin tuotettujen kohtuullisen laajojen yhteiskunnallisten palveluiden oli määrä ennaltaehkäistä ongelmien syntyä. Valtion tehtävä oli taata sosiaalivakuutuksen muodossa kansalaisille tietynasteinen, yhtäläinen turva-verkko. (Karisto, Takala & Haapola 2003, 357–358) Koulutuksen alalla sosiaalipoliitikalle määrittyi vastaavanlainen tehtävä: sosiaalisen taustan vaikutuksen minimoiminen elämänkulkua määrittävänä tekijänä, sosiaalisen etäisyyden ja eron pienentäminen kansalaisten välillä sekä yhteiskunnallisen luottamuksen vahvistaminen. Koulutuksen tavoitteeksi määrittyi siis kansakunnan integraation ja moraalisen sääntelyn tuottaminen kansallisvaltion toimintojen takaamiseksi. Peruskoulua, ja sen sisälle muotoutuvaa oppilashuoltojärjestelmää, voidaan pitää kenties universalistisimpana hyvinvointivaltion palvelujärjestelmänä. (Silvennoinen, Kalalahti & Varjo 2016, 26; Silvennoinen & Kinnari 2015, 64.)

¹ Kielitoimiston sanakirjan mukaan sanalla *tarkoitus* voidaan viitata aikomukseen, tarkoitukseen tai funktioon. Tässä tutkimuksessa sitä pidetään yläkäsitteenä näille kaikille, jolloin se kuvaa parhaiten tutkimuksen tavoitetta. Kielitoimiston sanakirja.

1990-luvun ideologinen murros kuitenkin päätti noin 30 vuotta kestäneen sosiaalipolitiikan laajentumisprosessin. Aatteellinen muutos, jota tässä tutkimuksessa kutsutaan uusliberalistiseksi käänneeksi, oli alkanut vahvistaa asemiaan jo 1970-luvulla, mutta vasta lama mahdollisti sen soveltamisen laajasti yhteiskunnan eri aloille. Pienenevä bruttokansantuote ja julkisen talouden vähenevät tulot toimivat perusteena hyvinvointivaltion julkisten palveluiden karsimiselle ja koko hyvinvointivaltiollisen ajattelun muutokselle. Talouden “kriisiytymisen” myötä sosiaalipolitiikan suunnaksi määrittyi vaihtoehdoton tehostamisen politiikka, jonka toteuttaminen edellytti markkinoiden toimintavapautta. (Julkunen 2001, 13, 51, 60–63; Riihinen 2011, 121–125, 126–127; Silvennoinen & Kinnari 2015, 71; Kantola 2002, 13; Eräsaari 2011, 190–191.) Tämä poliittinen taloustieteen teoria, joka pohjautuu monilta osin liberalismiin perinteeseen, näkee yksilön hyvinvoinnin toteutuvan parhaiten sellaisessa institutionaalisessa viitekehyksessä, jota määrittävät vahva yksityinen omistusoikeus, vapaat markkinat ja vapaa kauppa. Vapautta ja valinnanmahdollisuuksien lisääntymistä toistavan retoriikan taustalla vaikuttavat kuitenkin ennen kaikkea liike-elämän, monikansallisten yritysten ja rahoittajien intressit, jotka samalla edellyttävät hyödykkeistämisen ja markkinamekanismien ulottamisen laajasti yhteiskunnan kaikille aloille. (Harvey 2008, 7; Patomäki 2007, 27–28, Riihinen 2011, 121; Silvennoinen ym. 2016, 13–15.)

Myös koulutusta ja koulutuspolitiikkaa koskevan diskurssin on pitkän aikavälin tarkasteluissa huomattu omaksuneen taloutta, talouskasvua ja tuottavuutta korostavan puhutavan. Koulutuksen hypoteettinen hyöty ja vaikutus kilpailukykyyn globaaleilla markkinoilla määrittävät entistä vahvemmin siihen liittyviä valintoja ja päätöksiä. Kilpailukyky-diskurssi koulutuksen perusteluna ja lähtökohtana on muuttanut sen yhteiskunnallista tehtävää ja tavoitetta. Samalla kilpailukyky on esitetty puolueettomasti mitattavana ominaisuutena, mikä on omiaan sumentamaan kuvaa sen taustalla olevista poliittisista pyrkimyksistä ja intresseistä. (Silvennoinen ym. 2016, 27–28; Silvennoinen & Kinnari 2015, 64, 76–77.)

Tämän tutkimuksen kiinnostus kohdistuu siihen, millaisena oppilashuolto koulujärjestelmän osana tässä yhteiskunnallisessa kontekstissa näyttäytyy. Oppilashuolto käsitetään koulujärjestelmään hyvinvointivaltion kehityksen myötä ankkuroituneeksi sosiaalipolittiseksi järjestelmäksi, jonka tehtävä lasten ja nuorten fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista

hyvinvointia edistämällä liittyy osaltaan yhteiskunnan pysyvyyden ja jatkuvuuden tavoiteisiin. Tutkimuksessa tarkastellaan sitä, millaiseksi tämä järjestelmä ja sen toiminta lausunnonantajien puheessa rakentuvat ja millaisena sen nähdään optimaalisimmin tehtävänsä täyttävän. Lausuntopuheessa rakentuneita käsitysten ja olettamusten diskursiivisia kokonaisuuksia tarkastellaan lisäksi hallinnan analytiikan näkökulmasta teoreettisiin hallinnan regiimeihin peilaten. Hallinnan analytiikka on Foucault'n valtakäsitykseen pohjaava yhteiskuntatieteellinen tutkimusnäkökulma, jossa pyritään tavoittamaan hallinnan taustalla vaikuttavia idealisoituja ajatustapoja eli rationaliteetteja sekä hallintaa toteuttavia ohjelmia ja menetelmiä eli teknologioita (Kantola 2002, 31). Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki näyttäytyy tästä näkökulmasta teknologiana, jonka pohjalla olevista rationaliteeteista lausuntopuheessa käydään keskustelua. Oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin annettut lausunnot rakentavat ja uusintavat diskurssianalyttisen tradition mukaan niitä hallinnan rationaliteeteiksi käsitettyjä ajatustyyplejä, joita yhteiskunnassa vallitsee. Samalla aineisto mahdollistaa valtiollista lainsäätäjää laajemman yhteiskunnallisen käsityksen tavoittamisen oppilashuoltotoiminnan funktiosta.

Oppilashuoltoa on tutkittu yhteiskuntapoliittisesta näkökulmasta verrattain vähän. Arto Jauhiaisen vuonna 1993 ilmestynyttä väitöskirjaa *Koulu, oppilaiden huolto ja hyvinvointivaltio* voidaan pitää oikeutetusti aihepiirin keskeisenä teoksena. Jauhiainen on tutkimuksessaan selvittänyt suomalaisen oppilashuoltojärjestelmän muotoutumista ja asiantuntijajärjestelmien kehittymistä 1800-luvun lopulta 1990-luvun alkupuolelle. Tutkimuksessa on laajan, eri hallinnon aloilta kootun, tilastollisen ja laadullisen aineiston avulla selvitetty oppilashuollon rakentumista ja eri ammattiryhmien mukaantuloa oppilashuoltotoimintaan osana yhteiskunnallisten uusintamissectoreiden kehkeytymistä. Jauhiaisen väitöstutkimusta ajallisesti jatkavassa Kukka Teittisen pro gradu -tutkielmassa *Peruskoulun oppilashuollon kehitys 1990–2008* (2010) oppilashuollon kehittymistä on tutkittu yhteiskunnallisessa kontekstissa tukeutuen eri hallinnonalojen dokumentteihin. Tutkielmassa havaittiin, että vaikka valittuun ajanjaksoon sijoittuu merkittävä yhteiskunnallinen rakennemuutos sekä Suomen taloutta pahoin koetellut lama-aika, oppilashuollon toteuttaminen ja käsitys toiminnan luonteesta valtakunnan tasolla pysyivät jäsentymättöminä ja heikkoina koko tutkimusajanjakson. Oma kandidaatin tutkielmani *Oppilas- ja opiskelijahuoltolain lausunnot kriittisen diskurssianalyysin kohteena* (2016) käsitteli puolestaan 13 tämänkin tutkimuksen aineistona olevaa lausuntoa. Tutkimuksessa selvitettiin oppilashuol-

toa oppilaitoksissa toteuttavien tahojen lausuntopuheessa esiintyviä diskursseja kiinnittäen ne osaksi ammattiryhmien historiallista mukaantuloa oppilashuoltojärjestelmään. Tutkimuksessa havaittiin lausunnonantajien puheessa ilmenevä asiantuntijuuden muuttuneeseen asemaan ja valtaan liittyvä jännite, joka on kirjallisuudessa liitetty osaksi hyvinvointivaltion kaventamiseen tähtääviä toimenpiteistä (ks. esim. Pirttilä & Eriksson 2011). Tämä havainto on osaltaan toiminut innoituksena tämän tutkimuksen tekemiselle.

Tutkimuksellinen kiinnostus oppilashuoltoon osana koulujärjestelmän toimintaa on yleisesti kasvanut 2000-luvun aikana ja aiheesta on tehty Suomessa kymmenkunta väitöskirjaa (ks. esim. Kontio 2013, Ahtola 2012, Koskela 2009). Niissä oppilashuoltotoimintaa ja sen järjestämistä on pääosin tutkittu oppilashuoltoa toteuttavien tahojen sekä lasten ja nuorten tuottamien aineistojen kautta. Oppilashuollon merkityksestä oppilaiden hyvinvoinnille terveystieteellisestä sekä lapsi- ja nuorisopoliittisesta näkökulmasta on ansiokkaasti kirjoittanut myös Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkija Matti Rimpelä (esim. 2014, 2009, Karvonen & Rimpelä 2002).

Tämän tutkimuksen tavoite on osaltaan laajentaa ymmärrystä lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvistä näkemyksistä oppilashuoltotoiminnan yhteiskunnallisen tehtävän kautta. Tutkimus on rakentunut siten, että aluksi kuvataan oppilashuollon kehittymisen yhteiskunnallisia prosesseja, jotka toimivat tutkimuksen historiallisena ja yhteiskunnallisena kontekstina. Tämän jälkeen esitellään hallinnan analytiikan viitekehys sekä hallinnan teoreettiset regiimit, joita käytetään analyysintekniikan välineinä. Neljännessä ja viidennessä luvussa esitellään tutkimuksen tehtävä, aineisto sekä kriittisen diskurssianalyysin menetelmin toteutettu analyysi. Hallinnan analytiikan teoreettisen viitekehyksen mukaisesti lausunnoissa käytetty kieli, siinä rakentuvat diskurssit ja hyödynnetty sanasto nähdään todellisuuden kuvauksena ja totuuksien tuottajana. Luvussa kuusi kuvataan lausuntopuheessa esiintyneet diskursiiviset kokonaisuudet, joita tulkitaan hallinnan regiimeihin liitettyjen rationaliteettien ja sosiaalipoliittisen muutoksen kontekstissa. Tutkimuksen lopuksi pohditaan analyysin luotettavuutta ja tutkimuksen mahdollisuuksia oppilashuollon sosiaalipoliittiseen funktioon liittyvän ymmärryksen lisääjänä.

2 Oppilashuolto osana sosiaalipolitiikan kehitystä

Yhtenäisen oppilas- ja opiskelijahuoltolain luonnosta kommentoivan lausuntopuheen tutkimiseksi yhteiskunnallisesta näkökulmasta on tarpeen tuntea toiminnan muotoutumisen historiallinen konteksti. Oppilashuoltotoiminnan asettuminen koulujärjestelmään on tapahtunut osana muita lapsiin ja nuoriin kohdistuneita sosiaalipoliittisia käytänteitä.

2.1 Varhainen sosiaalipolitiikka ja oppilashuoltotoiminnan alku

Oppilashuollollisen toiminnan juuret voidaan paikantaa osaksi yhteiskunnan sosiaalipoliittisten toimien syntyä 1800-luvun kuluessa. Teollistumisen ja kaupungistumisen myötä maatalousyhteiskunta alkoi hitaasti murtua, ja muutokset synnyttää uudenlaisia haasteita. Lähiyhteisön tukeen perustuvat sosiaaliturvarakenteet alkoivat rikkoontua (Karisto ym. 2003, 13–15). Muuttuvan yhteiskunnan uudenlaisiin haasteisiin vastaaminen edellytti valtion ja yhteiskunnan sosiaalipoliittisen vastuun lisäämistä, joka koulujärjestelmässä kehittyi oppilashuollollisten toimien muotoon. Toiminta keskittyi lasten koulunkäynnin konkreettiseen tukemiseen kouluruokailun, asuntoloiden, koulukyytien ja kouluterveydenhuollon muodossa (Nurmi 1989, 17).

Laki oppivelvollisuudesta astui voimaan vuonna 1921. Vaikka koko kansa sivistäminen toteutuikin täydellisesti vasta toisen maailmansodan jälkeen, oli lailla selkeä viesti myös koulun funktionaalisen tehtävän korostamisessa. Taloudellisten ja yleisten tasa-arvopyrkimysten ohella tavoitteena oli kasvattaa kokonaisvaltaiseen valtionkansalaisuuteen, jossa yhteinen etu asettuisi henkilökohtaisen edelle. Perussivistyksen hankkiminen muuttui koulunkäyntioikeuden ohella siis myös yhteiskunnalliseksi velvollisuudeksi. Samalla valtiollinen vastuu lasten hyvinvoinnista lisääntyi. (Simola 2015, 22; Jauhiainen 1993, 105.)

Oppilashuoltotoiminnan kannalta tämä näyttäytyi aluksi lähinnä kouluterveydenhuollon aseman vahvistumisena koululaitoksessa. Kenraali Mannerheimin Lastensuojeluliiton toimesta kouluihin tuli 1920-luvulla uusi ammattikunta, kouluterveydenhoitajat. Lakiin terveyssisarten tehtävät kouluterveydenhuollon saralla kirjattiin vuonna 1944, mikä vaikutti ammattikunnan asemaa osana koulujärjestelmää seuraavien vuosikymmenten

aikana. Varsinaisen sairaudenhoidon ohella toiminnan tarkoituksena oli terveellisten elämäntapojen, unen ja ravinnon merkityksen juurruttaminen oppilaisiin. (Jauhiainen 1993, 107–125.)

Psykososiaalisen oppilashuollon mekanismit olivat tuolloin vielä koululaitoksen ulkopuolista kasvatusneuvolan toimintaa ja älykkyyden mittaamista koulupoikkeavuuden määrittelemiseksi. Helsingissä 1930-luvulla kansakouluja varten aloitetun lastenpsykiatrisen työn ja erikoisneuvolatoiminnan esimerkin mukaisesti alettiin toisen maailmansodan jälkeen suunnitella psykologisen asiantuntemuksen käyttämistä laajemmin koulussa. Koulupsykologisen toiminnan keskiössä säilyi kuitenkin 1960-luvulle saakka erityisopetussiirtoihin liittyvät diagnosoinnit ja luokittelut sekä älykkyysmittaus, joilla pyrittiin takaamaan massoittuvan kansakoulun toiminnan edellytykset. Erityisopetukseen liittyvät kysymykset vaativat ratkaisua juuri toisen maailmansodan jälkeen, kun kansakoulun sujuvaa toimintaa tavalla tai toisella häiritsevien oppilaiden paikka oppivelvollisuuskoulussa oli ratkaistava. (Jauhiainen 1993, 126–128, 134–140, 154–155; Kivirauma 2002, 29.) Ensimmäiset koulukuraattorien virat perustettiin puolestaan 1960-luvun puolivälissä Helsinkiin ja Kotkaan. Koulun sosiaalityötä ja koulukuraattorien toimintaa kehitettiin kasvatusneuvolatoiminnalle rinnakkaiseksi työmuodoksi kouluongelmien ja käytöshäiriöiden selvittelyyn. Virkoja perustettiin kuitenkin hitaasti ja työnkuvan jäi jäsentymättömäksi. (Sipilä-Lähdekorpi 2006, 15–16.)

2.2 Oppilashuollon kehitys hyvinvointivaltion rakentamisen osana

Toisen maailmansodan jälkeen alkanutta sosiaalipolitiikan rakennuskautta leimasi valtiointervention vahvistuminen. Valtion merkitys työllistäjänä ja yksityisten yritysten toimintamahdollisuuksien turvaajana voimistui. On myös puhuttu siirtymästä pois residuaalisesta mallista kohti institutionaalista mallia. Residuaalista mallia ilmentää yhteiskuntapolitiikka, jossa taloudelliset markkinat nähdään hyvinvoinnin keskeisimpänä lähteenä. Institutionaalisessa mallissa valtion poliittinen puuttuminen on vahvempaa, ja markkinoiden epätäydellisiksi ja epäoikeudenmukaisiksi ymmärrettyjä mekanismeja halutaan tasoittaa yhteiskunnallisella puuttumisella. Ajallisen kehittymisen ohella mallit on nähty arvoperustan muutoksena, jonka Suomi muiden kehittyvien teollisuusmaiden tavoin omaksui kaikille taattavin kohtuullisin palveluin ja etuuksin. (Karisto ym. 2003, 283–285.)

1960-luvulle tultaessa Pekka Kuusen ohjelmajulistus *60-luvun sosiaalipolitiikka* (1963, viides painos 1968) muotoili sosiaalipolitiikan uudenlaisen tehtävän. Poikkeuksellisen voimakas taloudellinen noususuhdanne vahvisti valtion asemaa työllistäjänä ja yksityisten yritysten toimintamahdollisuuksien turvaajana. Taloudellisen nousun ja elinolojen parantamisen myötä sosiaalipolitiikan merkityksen katsottiin laajentuneen koko yhteiskuntaan kohdistuvaksi toiminnaksi heikoimmassa asemassa olevien elinolojen parantamisen sijaan. (Kuusi 1968, 182–183; Karisto ym. 2003, 59–62). Sosiaalipolitiikka nivottiin selkeämmin osaksi kaikkea yhteiskuntapolitiikkaa ja se levisi uusille yhteiskunnan alueille, mm. terveydenhuollon ja sosiaalivakuutuksen palvelujärjestelmien uudistamisen ja vahvistamisen myötä. Samalla siihen liitettiin taloudelliset perustelut, joiden mukaan sosiaalipoliittisilla tulonsiirroilla voitiin säädellä taloudellisia häiriöitä ja edistää talouskasvua. (Karisto ym. 2003, 286–288.) Näihin 1960-luvulla alkaneen hyvinvointivaltion ns. toisen rakennuskauden merkittäviin hankkeisiin kuului myös peruskoulun luominen ja sen yhteydessä oppilashuoltotyön kehittäminen. Institutionaalisen mallin arvojen mukaan koulutuspolitiikan keskeisiä tavoitteita koulutuksen tehostamisen ohella oli eriarvoisuuden poistaminen. (Jauhiainen 1993, 182–183; Karisto ym. 2003, 89–90.) Yhtenäiseen peruskoulujärjestelmään siirtyminen aloitettiin vuonna 1972 Lapin läänistä, josta se eteni vuoteen 1977 mennessä pääkaupunkiseudun kuntiin (Nurmi 1989, 195).

1960-luvun puolivälissä oppilashuoltotyön käytännöt olivat vielä hajanaisia ja vakiintumattomia. Koulun sosiaalityö oli rajoittunut apukoululaisten jälkihuoltoon ja kouluongelmien selvittelyyn. Koulupsykologin työ puolestaan painottui kasvatusneuvoloissa tehtävään yksilölliseen työhön ja ajan normista poikkeavien yksilöiden tunnistamiseen laajenevan erityisopetuksen näkökulmasta. Ainoastaan kouluterveydenhuolto oli 1960-luvun alkuun mennessä vakiinnuttanut asemansa osana koulun oppilashuollollista toimintaa. Erilaisten kirjallisten dokumenttien, niissä esitettyjen ehdotusten ja toteutettujen kokeilujen pohjalta oppilashuoltotoimintaa ryhdyttiin vähitellen siirtämään kasvatusneuvoloista kouluihin ja työn painopistettä vahvemmin psyykkiselle ja sosiaaliselle alueelle. (Jauhiainen 1993, 165, 167–183, 189, 206). Työn kehittäminen ja toimintamuotojen muuttaminen pyrittiin kytkemään osaksi peruskoulu-uudistusta, vaikkei sitä siinä alun perin oltu huomioitu.

Valtioneuvosto asetti vuonna 1972 Oppilashuoltokomitean, jonka tehtäväksi määriteltiin koota aiempien työryhmien ja komiteoiden ehdotukset ja tavoitteet yhtenäiseksi ohjelmaksi ja selvittää oppilashuollon tarvetta. Komitea julkaisi vuonna 1974 mietinnön (Oppilashuoltokomitean mietintö), joka oli varsin laaja ja perusteellinen asiakirja. Siinä karotettiin oppilashuollon tilaa ja puutteita sen toteutumisessa sekä hahmoteltiin uuden peruskoulun ja keskiasteen koulujen oppilashuollon linjat. Komitean mietinnössä myös määriteltiin oppilashuollon käsite, toimintaperiaate ja yleiset tavoitteet, jotka ovat Jauhiaisen mukaan saaneet puolivirallisen aseman ja joihin on pitkään tukeuduttu (Jauhiainen 1993, 190). Esimerkiksi vuoden 2004 Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa oppilashuollon määrittely nojaa sisällöllisesti lähes identtisesti vuoden 1974 mietintöön. Komitea toi esille oppilashuoltotoiminnassa puutteita ja epäkohtia, kuten toimintojen hallinnollisen hajanaisuuden, lainsäädännön puutteellisuuden ja koulukuraattorien ja -psykologien kelpoisuusehtojen kirjavuuden. Lisäksi komitea korosti katsauksessaan sitä, että kuntakohtaiset oppilasmäärät koulukuraattoreja ja -psykologeja kohden olivat liian suuret. Epäkohtana nähtiin myös se, että oppilashuollon toimintoja ei ollut kytketty sitomaan koulun muuhun toimintaan eikä meneillään olevaan peruskouluun siirtymiseen. Yhteistyötä koulun ulkopuolisten tahojen kanssa kuvattiin suunnittelemattomaksi ja oppilashuoltoa koskevaa opetusta opettajankoulutuksessa pidettiin puutteellisenä. (Oppilashuoltokomitean mietintö 1974, 21, 24, 52, 55.) Ratkaisuna komitea ehdotti koulun oman ammattihenkilöstön lisäämistä kuntakohtaisia virkoja lisäämällä, jotta palveluiden tasavertainen saatavuus valtakunnallisesti toteutuisi paremmin. Lisäksi oli laadittu ehdotus laiksi koulupsykologien ja -kuraattorien tehtävistä ja kelpoisuuksista. Ammattiryhmien tehtävät ja tavoitteet määriteltiin laajasti ennaltaehkäisevästä työstä erilaisiin koulun muuhun toimintaan nivellettävään työhön. (Oppilashuoltokomitean mietintö 1974, 74–75, 96–107, 144–147, 151–165.)

Komiteanmietinnössä esitetyt tavoitteet ja parannusehdotukset oppilashuollon kehittämiseksi jäivät osin toteutumatta 1900-luvun aikana. Psykososiaalisen oppilashuollon ammattikuntien asemaa ja tarvittavaa kelpoisuutta yritettiin legitimoida useaan otteeseen, kunnes 1990-luvun alussa lastensuojelulain muutoksen yhteydessä se onnistui osittain. Laissa kunnat velvoitettiin järjestämään *“..riittävä tuki ja ohjaus sekä muut tarpeelliset toimet koulunkäyntiin ja oppilaiden kehitykseen liittyvien sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien poistamiseksi sekä koulun ja kotien välisen yhteistyön kehittämiseksi.”*

(139/1990, 7§) sekä annettiin mahdollisuus hakea valtionapua koulukuraattori- ja koulu-psykologitoimintaan. Koulukuraattorien ja -psykologien toiminnan velvoittavuudesta laki ei kuitenkaan suoranaisesti määrännyt. (Jauhiainen 1993, 233.) Vuoden 1974 komiteamietinnön ehdotusten sisällöt olivatkin monilta osin löydettävissä 2000-luvulla tehdyissä oppilashuoltotoimintaa kartoittavien työryhmien selvityksissä ja muistioissa, kuten myös luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi. Toiminnan alueellisesti ja koulukohtaisesti tasapuolinen toteutuminen, sekä koulukuraattorien kelpoisuutta koskevat määrittelyt, todettiin puutteelliseksi myös kaikissa 2000-luvulla tehdyissä selonteissa.² Yhteisölliseen ja ennaltaehkäisevään työhön panostaminen oli todettu tavoiteltavaksi jo vuoden 1974 komiteamietinnössä (Oppilashuoltokomitean mietintö 1974, 151).

Oppilashuoltotoiminnan kehittyminen ja laajentuminen kytkeytyi siis osaksi hyvinvointivaltion ja sen sosiaalipoliittisten mekanismien rakentamista, vaikka toimintaa ei sen alasajoon, 1990-luvun vaihteeseen, mennessä ollutkaan onnistuttu vakiinnuttamaan eikä takaamaan sen tasa-arvoista saatavuutta. Laman mandaatilla tehty sosiaalipoliittinen reformi tavoitti oppilashuollon vain välillisesti, koska toiminnan suurin haaste oli edelleen sen epätasaisessa saavutettavuudessa (Teittinen 2010, 90–94). Jauhiainen (1993, 264) toteaa oppilashuollon muodostaneen koulun sisälle oman ”toisenasteen uusintamissysteemin” ja yhteiskunnallisen turvaverkon horjahteleville ja putoileville oppivelvollisuuden suorittajille. Hyvinvointiaatteen mukaisesti ongelmia kohtaavia yksilöitä kuitenkin tarkasteltiin yhteiskunnallisista rakenteista johtuvien, sosiaalisista tekijöistä mahdollisesti alkunsa saaneiden henkilökohtaisten patologioiden vaurioittamina (Miller & Rose 2010, 156).

² Ks. esim. Oppilaan hyvinvointi ja oppilashuolto. Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen oppilashuoltotyöryhmä 2002; Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio 2006; Oppilas- ja opiskelijahuoltotyöryhmän toimenpide-ehdotukset 2009; Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 2012.

3 Hallinnan analytiikka ja hallinnan regiimit

Tässä luvussa esitellään hallinnan analytiikan teoreettinen viitekehys sekä sen tutkimusvälineet hallinnan tapojen jäsentämiseen oppilashuollon lakiluonnosta kommentoivissa lausunnoissa. Tämän jälkeen paneudutaan kahden historiallisten muodostelman teoretisointiin, joiden kautta lausuntopuhetta tutkitaan. Historiallisella muodostelmalla viitataan käsitteiden, diskurssien, taktiikoiden ja tekniikoiden joukkoon, joiden voidaan tietyssä ajassa ja paikassa katsoa muodostavan suhteellisen yhtenäisen hallinnan tavan (Foucault 1980, 134–137; Rose & Miller 2010, 82). Näitä kokonaisuuksia nimitetään regiimeiksi (Kantola 2002, 31–32), ja niiden kautta lausuntopuhetta lähestytään ajassa ja paikassa mahdollisten,ärkevinä näyttäytyvien ja luvallisina pidettyjen ajatusten ja niiden vastapoolien kamppailuna.

3.1 Hallinnan analytiikka

Hallinnan analytiikka on Foucault’n ajattelusta ammentava yhteiskuntatieteellinen tutkimussuuntaus, jossa tutkijan katse kohdistuu siihen, millaisin välinein ja keinoin hallinnaksi vakiintunutta vallankäyttöä tuotetaan, organisoidaan ja toteutetaan. Hallinnan tutkimuksen keskeinen tavoite on nostaa esille ja tehdä näkyväksi vallankäyttöön ja hallintaan liittyviä suhteita ja käytäntöjä sekä esittää niiden historiallisuus ja sidoksellisuus. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 7; Miller & Rose 2010, 7–8, 13–14.) Kiinnostus ei kohdistu siihen, kuka valtaa pitää, kenet on alistettu ja kuka harjoittaa ylivaltaa, vaan siihen, millä tavoin valtasuhteiden diskursiiviset käytännöt luovat sosiaalista, yhteiskunnallista ja subjektiivista totuutta. Tämä synnyttää hyvän elämän, tieteellisen totuuden ja rationaalisen toiminnan kriteerejä, joihin subjekti voi pyrkiä ja samaistua. (Helèn 2004, 209–210; Kantola 2002, 30.) Foucault’n hallinnallisuuden käsitettä ja teemoja ovat kehittäneet etenpäin muun muassa Mitchell Dean, Nikolas Rose ja Peter Miller, joiden tutkimusten kautta hallinnallisuus ja hallinnan analytiikka ovat muotoutuneet konkreettisiksi tutkimuksen teon välineiksi. Heidän teoksensa *Powers of freedom. Framing of political thought* (Rose 1999), *Governmentality. Power and rule in modern society* (Dean 1999, toinen, täydennetty painos 2010) sekä *Governing the present* (Rose & Miller 2008, suomennettu 2010) kokoavat yhteen hallinnan analytiikan perusteet ja tutkimusohjelman suuntaviivat.

Hallinnan analytiikassa keskeinen sosiaalisen toiminnan ja itseymmärryksen tapojen lähde on Foucault'n ajatuksiin pohjautuva vallan määritelmä. Se on peräisin hänen Collège de Francesta 1970-luvun lopussa pitämistään luennoista, jotka käsittelevät hallinnallisuutta ja hallinnan muutosta (Foucault 2010). Hallinnalla Foucault ei viittaa vallassa olemiseen, vaan ihmisiin ja moneuteen kohdistuvaan vallankäyttöön (Foucault 1980, 140–142; Foucault 2010, 121, 127, 133–134). Hallinnan ideaksi määrittyy tällöin hallinnan järjestelmien ja hallinnan kohteiden päämäärien yhdenmukaistaminen, “yhteisen hyvän” tavoittelu (Silvennoinen & Kinnari 2015, 65). Foucault’lle valta on kaikkialle haajaantunutta eikä sen ulkopuolista aluetta ole yhteiskunnassa (Helén 2010, 27). Tämä eroaa tavasta nähdä valtio vallan suvereniteettina tietyllä maantieteellisellä alueella tai toisaalta tavasta ajatella valtaa yhteiskunnan hierarkkisina suhteina, jossa toisilla on valtaa ja toisilla ei. Foucault’lle valta on ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa ilmenevä suhde, jolloin sitä ei ole palautettavissa yhteen lähtöpisteeseen. Toimijat ovat valtasuhteiden lävistämiä, vallan käytäntöjen tuotteita ja tuottajia. Tämän määritelmän mukaan valta on subjektiuden muodoissa, toiminnan esteissä ja mahdollisuuksissa. Valtaa ei siis lähestytä rakenteena, joka kestää tai murtuu, vaan se on muuttuvaa ja organisoituvaa, sitä muutetaan ja organisoidaan. Tämä ei tarkoita, etteikö yhteiskunnassa olisi vallan keskittymiä, mutta niitä ei tule nähdä historiattomina ja pysyvinä. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 7–10; Carabine 2001, 275; Helén 2010, 27–28.)

Foucault’lle valta on biovaltaa. Tämä tarkoittaa, että vallankäytöllä ohjaillaan väestön, ihmisyksilöiden ja -populaatioiden toimintaa ja käytöstä. Biovallan tavoitteena on elämän säilyttäminen hyödyntämällä, muovaamalla ja ohjaamalla ihmisten ominaisuuksia ja kykyjä tietoon ja totuuteen vetoavalla vallankäytöllä. Tähän liittyy keskeisesti laskennallistaminen väestötieteen, psykologian, sosiaali- ja lääketieteen empiiristen ihmistieteiden kautta (Hänninen & Karjalainen 1997, 11–12) sekä sitä kautta syntyvä vallan ja tiedon välinen suhde. Vallan sidos tietoon on kaksisuuntainen. Yritys hallita ihmisiä, väestöä ja joukkoja mahdollistaa ihmistieteiden synnyn ja uudistumisen puitteet. Toisaalta tieteellinen tutkimus auttaa valtakäytäntöjen ankkuroinnissa tuottamalla tietoa ja lausumalla hallinnan kohteista ja hallinnan tavoitteista. (Miller & Rose 2010, 83; Helén 2010, 28.)

Deanille hallinta määrittyy ilmaisulla *conduct of conduct* (Dean 2010, 17). Sillä hän tarkoittaa käyttäytymisen ja toiminnan ohjaamista, joka ilmentyy hallintaa toteuttavien las-

kelmoituna ja rationaalisena aktiivisuutena. Sitä harjoittavat monet toimijat ja auktoriteetit käyttäen hyväkseen monenlaisia tekniikoita ja tietomuotoja. Tavoitteena on muovata käyttäytymistä, haluja, uskomuksia ja pyrkimyksiä kohti tiettyä, joskin muuttuvaa ja epäselvää, päämäärää. Ihmisiä ei pakoteta toimimaan tietyn tavoitteen suuntaisesti, vaan hallinta rakennetaan järjestelmien, vastuiden ja riippuvuussuhteiden yhteenkietoutumien, diskurssien, käytäntöjen ja teorioiden verkostoiksi. Niiden vaikutuspiirissä ihmiset ryhtyvät toimimaan ”oikein”. Näin ollen se on käsitteenä laajempi kuin valtio, koska sillä voidaan viitata mihin tahansa käyttäytymistä säätelevään käytäntöön. (Dean 2010, 17–19; Dean 1997, 67–68; Helén 2010, 28–29; Silvennoinen & Kinnari 2015, 65.) Myös Rosen (1999, 26–27) mukaan hallinnalle on tyypillistä, että se tapahtuu moraaliin, tietoon ja totuuteen perustuvien diskurssien ja diskursiivisten käytäntöjen kautta. Nämä diskurssit ja diskursiiviset käytännöt eivät ole muuttumattomia. Hallinnan analytiikan tavoitteena onkin tarkastella sitä, miten valtasuhteiden diskursiiviset käytännöt rakentavat kulttuurista, sosiaalista ja yksilöllistä todellisuutta, ja luovat samalla tiedon, hyvän elämän ja rationaalisen totuuden kriteerejä. (Miller & Rose 2010, 88–89; Kantola 2002, 29–31.) Näitä kriteerejä yksilöt hallinnoidaan tavoittelemaan ja niihin samaistumaan.

Tämä ei tarkoita, että hallinnasta olisi tavoitteena irrottautua, koska se ei ylipäätään ole mahdollista. Kaikki sosiaalinen toiminta edellyttää joitain itsen ja toisen hallinnan muotoja, joten tavoitteena on pikemminkin hallinnan rationaliteettien ja teknologioiden näkyväksi tekeminen. Hallinta on näkökulma, ja analyysin avulla luodaan mahdollisuus kyseenalaistaa vallitsevat hallintakäytännöt sekä kuvata niitä luonnollisiksi ja välttämättömiksi kuviteltuja hallinnan muotoja, jotka ovat historiallisesti rakentuvia eivätkä siksi pysyviä. (Kaisto & Pyykkönen, 2010, 13–14; Kantola 2002, 57–58.) Kieli on tässä keskeinen väline, joten hallinnan analytiikan luonnolliseksi tutkimusmetodiksi valikoituu diskurssianalyysi.

Hallinnan rationaliteetit ja teknologiat

Hallinnallisuuden käsitteen jakaminen kahteen aspektiin, rationaliteetteihin ja teknologioihin, tavoittelee hallinnan toimintatapojen selkeyttämistä tutkimuskäytössä. Rosen ja Millerin mukaan (2010, 28–29) hallinnan rationaliteetit ovat ajattelutyyplejä, joiden tavoitteena on tehdä todellisuus, ja ennen kaikkea ratkaisua vaativa ongelma, laskelmoitavaksi ja ohjelmoitavaksi. Rationaliteetit nähdään kielenkäytöstä viriävinä tapahtumina, joiden

kautta tavat ymmärtää asioita muuttuvat. Rationaliteettien vastakohdaksi ei muodostu irrationaliteetit, vaan rationaliteettaja on monia. Rationaliteetit kuvastavat ajan moninaisuutta. Miller ja Rose kiinnittävät huomiota niihin, jotka väittävät olevansa totta ja joiden tavoitteena on ongelman poistaminen. (Miller & Rose 2010, 47–48.) Dean (2010, 38, 40–41) määrittelee rationaliteetit tavaksi järkeillä tietyssä ajassa ja paikassa näyttäytyvä ongelma niin, että se voidaan tehdä hallittavaksi. Näin ajateltuna rationaliteetit muodostavat laajoja, historiallisia diskursseja.

Hallinnan rationaliteetteja toteutetaan teknologioiden kautta. Hallinnan teknologiat koostuvat ihmisistä, instituutioista, tekniikoista ja käyttäytymisen ohjausvälineistä, joilla rationaliteettaja toteutetaan. Jotta rationaliteetit voivat toteutua ja puuttua asioihin, ne on välineellistettävä, tehtävä työkaluiksi ja materialisoitava. Menestyksessä hallinta vaatii rationaliteeteista muodostettuja käytännöllisiä teknologioita. (Rose & Miller 2010, 29–30, 94–95; Kaisto & Pyykkönen 2010, 15–16; Dean 1999, 18,31)

Tässä tutkimuksessa hallinnan rationaliteettien määrittelyyn osallistuvana tapahtumana nähdään oppilas- ja opiskelijahuoltolaista lausuntokierrokselle lähetetty luonnos, jota kommentoimalla lausunnonantajat pyrkivät muokkaamaan siitä käytännön teknologiaa. Tutkimuksen katse kohdistuu toisaalta siihen, millaisen systemaattisen ajattelun kehityksessä lakiluonnosta kommentoidaan ja toisaalta siihen, millaiseksi tätä kehystä lausuntopuheessa pyritään rakentamaan.

Tämä edellyttää kuitenkin neljän Rosen (1999, 26–28, 47–51) esittämän rationaliteetin säännönmukaisuuden huomioimista. Rosen mukaan rationaliteetti on tietty moraalinen muoto ja moraaliset periaatteet, jotka ohjaavat yksilöiden ja instituutioiden välisiä sekä yksilön itseensä kohdistamia hallinnan teknologioita. Ne pohtivat ihanteita, kuten vapaus, tasa-arvo, oikeudenmukaisuus, vastuu ja tehokkuus, joiden suuntaisesti hallinnan tulee tapahtua. Rationaliteetit ovat myös luonteeltaan episteemisiä, mikä viittaa niiden ilmentävän jonkinlaista käsitystä hallinnan kohteista, yhteiskunnan, väestön ja talouden luonteesta. Määritelmät perustuvat tieteelliseen tietoon tai asiantuntijuuteen, mikä osoittaa jälleen vallan ja tiedon yhteenkietoutumisen. Näiden piirteiden lisäksi rationaliteeteilla on oma kieli ja puhetapa, joka saattaa tiedon harjoitettuun hallintaan sopivaan muotoon, ja jota kautta sitä myös voidaan tutkia. Neljänneksi rationaliteetteihin kuuluu kään-

nettävyys, jolla viitataan niiden mahdollisuuksiin luoda yhteys toivottavan ja saavutettavan välille edellisiä ulottuvuuksia yhdistelemällä. Tämä periaate on samalla niiden poliittisen vaikutuksen perusta (Miller & Rose 2010, 88–89, 92–93; Helén 2010, 30).

Mitchell Dean, Nikolas Rose ja Peter Miller ovat muiden hallinnan analyytikoiden kera täydentäneet Foucault'n hallinnallisuuden historiallisen tarinan (ks. esim. Foucault 2010) konseptiksi poliittisista rationaliteeteista, joiden kautta hyvinvointivaltion syntyä, toimintaa ja alasajoa on hahmoteltu. He ovat erottaneet hallinnan regiimejä, joiden kautta tietyssä ajassa paikassa ongelmaksi tehtyjä asioita on jäsennetty. (Miller & Rose 2010, 30–33; Dean 2010, 61–69.) Liberalistisessa regiimissä ongelmaksi muodostettiin yksilöiden, perheiden, markkinoiden ja väestön hallittavuus, johon ratkaisuksi tarjottiin tietoon ja puolueettomuuteen perustavaa auktoriteettia. Filantropistien harjoittama moraalinen ja teknologinen auktoriteetti täydentyi vähitellen tilastotieteen, taloustieteen, psykologian ja muiden positivististen tieteiden rakentamalla tiedolla. Subjektista tehtiin hallinnanlainen yksilöllistävällä moraalisella normatiivisuudella. (Miller & Rose 2010, 287–289; Satka, Alanen, Harrikari & Pekkarinen 2011, 12–13.) Näihin liberalistisen regiimin hallinnan rationaliteetteihin palataan myöhemmin tässä luvussa niiden toimiessa pohjana uusliberalistisen hallinnan rationaliteeteille.

Seuraavaksi paneudutaan tarkemmin hyvinvointivaltiolliseksi regiimiksi ja uusliberalistiseksi regiimiksi nimettyihin hallinnan tapoihin ja niiden kehittymiseen, sekä liitetään ne osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Hyvinvointivaltion ja uusliberalismin kaltaiset aatteet nähdään hallinnan analytiikassa kielen avulla rakentuviksi filosofisiksi opinkappaleiksi, teorioiksi vallasta, sosiaalisia ja inhimillisiä todellisuuksia koskeviksi käsitteiksi ja versioiksi oikeudenmukaisuudesta. Näin ollen regiimit ovat tiettyyn ihmisryhmään tietyssä historiallisessa tilanteessa liittyviä rationaliteeteista ja teknologioista rakentuvia hallinnan tapoja. (Foucault 1980, 134–137; Miller & Rose 49–50.)

3.2 Hyvinvointivaltiollinen regiimi

Hyvinvointivaltio ei merkinnyt Rosen ja Millerin (2010, 106–108) mukaan uuden valtiomuodon syntymistä, vaan kansalaisten uudenlaista taloudellisen, sosiaalisen ja henkilökohtaisen elämän hallinnan tapaa. Hallinnan rationaliteetit, ideaalit ja periaatteet nojasivat uudenlaiseen käsitykseen yhteiskunnasta ja sen jäsenistä. Liberalistisen regiimin poliittiset ongelmat muuttuivat sosiaalisiksi. Liberalistisesta regiimistä poiketen hallintaa

alettiin kohdistaa yksilön sijasta yhteiskuntaan, poliittisesta sosiaaliseen. (Miller & Rose 2010, 106–108, 295–296; Simola 2015, 84–85.)

Hyvinvointivaltiollisen regiimin rakentuminen perustui siis uudenlaisiin rationaliteetteihin, kun liberalistisen hallinnan filantrooppiset ja kurinpidolliset teknologiat olivat epäonnistuneet moraalin ryhdittämässä ja erityisesti työväenluokan elämän hallitsemisessa. (Miller & Rose 2010, 296.) Erityisesti pohjoismaissa regiimiä määritteleviä rationaliteetteja on sanottu jäsentävän ihmisten ontologisen tasa-arvon ja yksilön autonomian ideat sekä toive ylläpitää kansantulon kasvua ja hyvinvointia edesauttamalla yhteiskunnallista vastuuta ja sosiaalisen riskin vastavuoroisuutta. Viimekätinen vastuu yksilön hyvinvoinnista määritettiin valtiolle, jonka tehtävänä oli luoda turvaa, vakautta ja ennustettavuutta kansalaisten epävarmaan arkeen. (Riihinen 2011, 133; Eräsaari 2011, 182–183.) Kansalaisen ja julkisen vallan välinen suhde perustettiin vastuullisuuteen sosiaalivakuutuksen kautta. Valtiovallan vastuulle tuli puutteen, sairauden, laiskuuden, tietämättömyyden ja kurjuuden kontrollointi terveydenhuollon, työllistämisen ja sosiaalivakuutuksen kautta. Näiden teknologioiden avulla yhteiskunnan moraalinen rappeutuminen pyrittiin estämään sekä varmistamaan tulojen jakautuminen koko elinkaaren ajalle. Vastavuoroisesti yksilön tuli olla säästäväinen, ahkera ja vastuuntuntoinen. Sodan jälkeisessä yhteiskunnassa ongelmiksi nähtiin mm. aleneva syntyvyys, nuorisorikollisuus, ongelma-perheet ja huonon terveyden yhteiskunnalliset seuraukset, joiden hallitseminen vaati uudenlaisia teknologioita. (Rose & Miller 2010, 114, 296.) Miller ja Rose kutsuvat tätä hallitsemiseksi ”sosiaalisen näkökannalta”. Sosiaalisen hallinnan välttämättömyys näyttäytyy heidän kirjoituksissaan vastauksena kesyttömän markkinaindividualismin ja kommunistisen vallankumouksen aiheuttamiin uhkiin. Suomalaisen yhteiskunnan kontekstissa tälle rinnakkaisena ”sosiaalisen” selityksenä on nähty kansakunnan elvyttäminen sotien vaikutuksista yhteiskunnan kehittymisen elinehtona (Karjalainen & Palola 2011, 7-8). Teknologioiden oli toimittava niin, ettei yksilön moraalista ja vastuullisuutta tuhottu, mikä jäi paljolti uusien yhteiskunta-ammattilaisten ja uusien kansalaistapojen iskostamisen varaan (Miller & Rose 2010, 31–31.)

Harrikarin mukaan (2008, 115, 121–122) hyvinvointivaltion regiimeissä yhteiskunnallisten ongelmien perustan nähtiin olevan rakenteissa, joihin yhteiskunnalliset toimenpiteet siten myös kohdistettiin. Laajat, valtion tuottamat toimet, kuten tulonjako, nähtiin pienempiä yhteiskunnallisia yksiköitä, kuten perheitä, oikeaan suuntaan ohjaavina toimina.

Ennaltaehkäisevien tulonsiirtojen ja palveluiden tavoitteeksi nähtiin se, ettei ongelmia syntyisi. Universalismin periaatteen mukaisesti kaikki yhteiskuntaluokat olivat sekä kulluttajina että asiakkaina osallisia yhteisessä julkisessa järjestelmässä (Silvennoinen ym. 2016, 26). Tällaiset teknologiat olivat vastuullistavia (Miller & Rose 2010, 297) ja perustuivat leimaavuuden välttämiseen (Harrikari 2008, 113). Oikeudellisena periaatteena julkinen vallankäytön oli kansalaisen oikeusasemalle alisteinen ja kansalaisia haluttiin suojata riittämättömästi säädelyiltä oikeuskäytännöillä. Tämä näkyi esimerkiksi tuen ja kontrollin erottamisessa, joista jälkimmäinen yhdistyi vahvasti ennaltaehkäisystrategiaan. Normaalipalveluiden piirissä pysyminen mahdollisimman pitkään asetettiin perheestä ja sen jäsenistä huolehtimisen tavoitteeksi, ja sosiaalipalveluita puhdistettiin leimaavista ja repressiivisistä elementeistä (Harrikari 2008, 107–108, 113).

Hyvinvointivaltioregiimissä yhteiskunnallista turvallisuutta teroitettiin yksilöille kansalaisuudesta juontuvien velvollisuuksien kautta. Tätä tehtävää varten syntyi uusia asiantuntijoita, jotka toteuttivat hallinnan teknologioita. (Satka ym. 2011, 12–13, 15.) Asiantuntijuudelle muodostui vaikutusvaltaa sosiaalisen hallinnan luomien verkostojen kautta ja valtaa luvattiin käyttää yhdensuuntaistamaan hallittavien itsehallinnalliset kyvyt. Tämä toteutettiin pikemminkin valistaen, taivutellen ja houkutellen kuin pakolla. Asiantuntijoiden asema yksilöllisen ja kollektiivisen elämän totuuden sanoittajana nousi hyvinvointivaltiollisessa regiimissä uuteen asemaan ja sille annettiin valta määrittää tieto terveyden, tulotason ja taloudellisen toiminnan luonteesta, mikä näytti purkavan niiden toiminnan poliittisen luonteen. Asiantuntijuuden laajenevat areenat synnyttivät vähitellen monimutkaisia hallittavia verkostoja, joiden saama arvovalta alkoi näyttäytyä ongelmana. (Miller & Rose 2010, 108–111, 114–115, 303–304.)

Hyvinvointivaltiota alettiin kritisoida asiantuntijaverkostojen byrokratisoitumisesta ja kasvavasta hallintokoneistosta, jota pidettiin taloudellisilta vaikutuksiltaan tehottomana ja joka aiheutti ”riippuvuuskulttuuria”. Kansalaisten moraalini nähtiin rappeutuvan, kun yksilö saattoi vastuuttaa valtion hyvinvoinnistaan. Sosiaalivakuutuksen katsottiin muiden luotujen hallinnan teknologioiden ohella heikentävän ihmisten yksilöllisen elämän alaa ja kehittävän tahdottoman vastuun ja velvollisuuksien verkoston valtion ja perheen sekä lapsen ja työntekijän välille. Asiantuntijuuden kohteena olevat kansalaiset alkoivat vaatia suurempaa sananvaltaa omasta elämästään, kun yhä pienempiin osiin jakautunut hyvinvointiasiantuntijoiden työ pyrki määrittämään normaaliutta. (Riihinen 2011, 131; Miller

& Rose 2010, 118, 297–298, 301–302.) Näiden muodostamaa ongelmaa ryhdyttiin ratkaisemaan uusliberalistisen hallinnan rationaliteeteilla.

3.3 Uusliberalistinen regiimi

Kritiikki hyvinvointivaltiollisia rationaliteetteja kohtaan alkoi siis kasvaa 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä niiden holhoaviksi ja ylimielisiksi nähtyjen toimintojen takia. Uusliberalistisessa regiimissä hyvinvointivaltiollinen suunnittelu taloudellisen toiminnan säätelijänä alettiin korvata markkinoilla, joilla nähtiin olevan kyky säädellä inhimillisen toiminnan osa-alueita valtiokeskeistä suunnittelua tehokkaammin. (Julkunen 2006, 62–65; Patomäki 2007, 55; Riihinen 2011, 131) Markkinoiden rationaliteetit ja teknologiat laajenivat myös terveyden- ja kasvatuksen kaltaisille alueille, joille ne eivät aiemmin olleet ulottuneet (Kantola 2006, 159, 175–178). Luonteeltaan uusliberalistinen hallinta oli vastakkainen hyvinvointivaltioaateelle niin moraalisesti, sanastollisesti kuin selitystenkin osalta. Valtiolle määrityksi uudenlainen tehtävä kansakunnan etujen puolustajana kansainvälisissä suhteissa sekä järjestyksen ylläpitäjänä taloudellisessa ja sosiaalisessa elämässä (Foucault 2010, 331–334). Näiden rajojen sisällä vastuullisilla, autonomisilla ja valintaa tekevilla yksilöillä oli oltava vapaus toimia ja hallita elämäänsä. (Miller & Rose 2010, 117–118, 300–301.) Miller ja Rose kutsuvat tätä 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä vakiinnuttanutta hallintaa ”kehittyneeksi” liberalismiksi.

Hyvinvointivaltiollisen regiimin ja uusliberalistisen regiimin välillä tapahtunut hallinnan muutos on Millerin ja Rosen (2010, 303–309) mukaan eroteltavissa useampaan aspektiin. Ensimmäinen ulottuvuus koskee asiantuntijuuden muuttunutta asemaa. Aiempaan, rajatun reviirin sisältämään arvovaltaan on työnnetty arvioinnin, budjettikurin ja kirjanpidon avulla. Asiantuntijuuden tuottaman tiedon muuttaminen laskettavaan muotoon on tuonut tiedon muodostukseen rajattomana näyttäytyvän sovellettavuuden idean. Näiden teknologioiden tavoite on ollut samalla lisätä yksilöiden autonomiaa ja vapautta sekä tietoa, jonka avulla valintoja tehdään. Tieto ei kuitenkaan ole neutraalia eikä neutraalin tallentamisen tulos, vaan tapa puuttua todellisuuteen kehittämällä sen kirjaamiseen soveltuvia tekniikoita. (Miller & Rose 2010, 32–33, 98–99, 303–304.)

Rationaliteetin muutoksella tavoitellaan siis uudenlaista yksilöä, joka ei toimi hyvinvointivaltiollisen hallinnan tapaan kansalaisvelvollisuuksien ohjaamana suhteessa toisiin, vaan suhteessa itseensä ja oman elämän parhaaseen mahdolliseen ”yrityksellistämiseen”.

Hallinnan kohteeksi määrittyy rationaalinen, aktiivinen ja vastuullinen subjektiviteetti. (Foucault 2010, 334.) Yksilön hallinta tapahtuu vapauden kautta (Saarinen, Salmenniemi & Keränen 2014, 606), kun yhteiskunnallinen järjestyksenpito, ohjailu ja kontrolli toteutuvat yksilöllistä vapautta ja inhimillistä toimintakykyä luomalla. Toiminta perustetaan tietoon, jonka pohjana olevien numeroiden näennäinen objektiivisuus ja puolueettomuus ovat tehneet toiminnasta epäpoliittista. Sopimusten, tavoitteenasettelun, indikaattoreiden, kaiken kattavan tarkkailun ja arvioinnin kautta hallitseminen pohjautuu päätösvalan ja vastuunkannon autonomisuuden ideaan. Tavoitteena on luoda itse itseään hallinnoivia subjekteja, jotka ovat aktiivisia, itseään kehittäviä, valintoihin kykeneviä ja toisista ihmisistä riippumattomia. (Rose 1999, 63–66; Miller & Rose 2010, 306–308; Rajavaara 2011, 224–225.)

Kolmas ulottuvuus koskee muutosta kansalaisen ja yhteiskunnan välillä. Kansalaisen suhde valtioon on korvautunut vastuullisten ja itseään hallitsevien yhteisöjen muodostumisella. Hallinnan hajautuminen ja monipaikkaistuminen merkitsee sen harjoittamista entistä enemmän yhteisöjen kautta. (Saarinen ym. 2017, 606.) Samalla se siirtyy tapahtuvaksi etäältä säädellyn autonomian teknologioiden avulla. Verkosto ei ole ”sosiaalinen” hyvinvointivalttiollisen regiimin merkityksessä vaan se rakentuu mikromoraalisista yhteisöistä, kuten perheestä, koulusta ja vapaa-ajan järjestöistä. Teknologioiden on näin ollen tehtävä yksilöt vastuullisiksi valinnoistaan itselleen ja niille, joita kohtaan tuntevat vastuullisuutta. Miller ja Rose näkevät nämä etähallinnan teknologioina, joiden avulla kaikkialla olevaa valtaa käytetään hallinnoimiseen vapauden kautta. (Miller & Rose 2010, 32–33, 304–306.)

Uusliberalistisessa regiimissä sosiaalivakuutus hallinnan teknologiana korvautuu riskienhallinnan yksityistämisellä. Hyvinvointivaltion regiimissä sosiaalivakuutuksella pyrittiin solidaarisuuteen, joka uusliberalistisessa hallinnassa on korvattu yksityisen vastuun korostamisella. Samalla yksilön velvollisuudeksi tulee omaksua taloudellisesti laskelmoiva suhde kohtaloon, jota toteutetaan ennakoitavissa olevien vaarojen ja vältettävien uhkien muodossa. (Karisto ym. 2003, 357.) Tulevaisuus on tuotava nykyisyyteen, jotta vaikutuksia voidaan arvioida. Eettiseksi normiksi muotoutuu aktiivinen, valitseva, vastuullinen ja autonominen itsensä itsensä asiantuntijana näyttäytyvä yksilö, joka on pakotettu olemaan vapaa ja valitsemaan. Rationaliteettien käännettävyys näyttäytyy juuri tässä: yksi-

löistä on määrä tulla itsensä asiantuntijoita, jotka ovat omaksuneet valistuneen ja tietoisuuden suhteen mieleensä, käyttäytymiseensä ja valintojensa aiheuttamiin vastuisiin. (Miller & Rose 2010, 307–309; Satka ym. 2011, 16–17.)

Tähän liittyy myös julkista taloutta leimaava niukkuuspuhe, joka kiinnittyy markkinamekanismeja ja liikkeenjohdollista retoriikkaa hyödyntävään *New Public Management* -teknologiaan. Tämän uudenlaisen julkisjohtamisen (ks. esim. Julkunen 2006, 77–97.) myötä julkisten varojen rajallisuudesta on tullut fakta, joka vaatii toimenpiteiden tehokasta kohdentamista yhteiskuntaa uhkaaviin yksilöihin. Hyvinvointivaltion regimin velvollisuuksia yksilölle iskostavat asiantuntijat korvautuvat riskipelillä, jossa arvioidaan sitä, missä määrin julkisen sektorin tulonsiirtoja ja palveluita voidaan karsia suhteessa esiintyvien ongelmien asteeseen. (Harrikari 2008, 116–117.)

Näiden ulottuvuuksien seurauksena ymmärrys hyvinvoinnista muuttuu. Yhteiskunnallisen vastuun sijaan siinä painottuvat yksilön vastuu, julkisten palveluiden sijaan palveluiden yksityistäminen sekä hyvinvoinnin ymmärtäminen yksilöiden itsensä toteuttamisen, valtaistumisen ja onnellisuuden kautta. (Saarinen ym. 2014, 606.)

4 Tutkimusasetelma

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaisena sidosryhmät näkevät oppilashuollon yhteiskunnallisen merkityksen lasten ja nuorten hyvinvointia edistävänä toimintana. Lähtökohtana on hallinnan taustalla vaikuttavien rationaliteettien jäsentäminen puhetapoja, käsitteitä ja tiedon tuottamisen tapoja analysoimalla. Kyseessä olevat lausunnot on annettu yhtenäisen oppilas- ja opiskelijahuoltolain luonnokseen, joten niiden voidaan katsoa kuvaavan sitä yhteiskunnallista ilmastoa, jossa lakia laadittiin, sekä sitä suuntaa, johon oppilashuoltotoimintaa säätelevää lakia haluttiin rakentaa. Lausuntotekstien kautta tutkittavasta asiasta pyritään tavoittamaan laajempi yhteiskunnallinen käsitys kuin ministeriöiden valmistelemaa lakiluonnosta tutkimalla.

4.1 Tutkimuskysymykset

1. Millaisia diskursiivisia kokonaisuuksia oppilashuoltotoiminnan sosiaalipoliittisesta tarkoituksesta sidosryhmien lausuntopuheessa rakentuu?
2. Millaista hallinnan tapaa rakentuneet diskursiiviset kokonaisuudet edustavat ja miten ne kiinnittyvät hyvinvointivaltiolliseen ja uusliberalistiseen hallinnan regiimiin?
3. Millaisia sosiaalipoliittisia tarkoituksia oppilashuoltotoiminnalle diskursiivisissa kokonaisuuksissa määritellään?

4.2 Aineistona lausunnot

Tutkimuksen aineisto koostuu 1.8.2014 voimaan tulleen oppilas- ja opiskeluhuoltolain luonnokseen annetuista lausunnoista. Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten yhteistyönä valmistelema lakiluonnos lähetettiin lausunkierrokselle 30.11.2012. Aikaa lausunnon antamiseen oli annettu noin kaksi kuukautta.

Lausunnon lakiluonnoksesta antoi yhteensä 56 tahoa, joista tämän tutkimuksen aineistona on 55. Lausuntopyyntö lähetettiin yhteensä 50 taholle, joista 41 vastasi pyyntöön. Loput 15 tahoa lausuivat kyseessä olevasta asiasta omasta aloitteestaan. Lausunnot on haettu valtioneuvoston hankerekisteristä, joka on eduskunnan ja ministeriöiden julkinen

verkkopalvelu ja josta kyseiset lausunnot ovat löydettävissä hankenumeroilla OKM065:00/2012. Lausunnonantajat ja lausuntojen pääkohdat esitellään tarkemmin liitteessä 1.

Taulukko 1. Lausunnonantajat ryhmiteltynä laatijatahon mukaan.

Valtiolliset toimijat	Kuntatason toimijat	Oppilashuollon henkilöstön etujärjestöt	Lasten ja nuorten etujärjestöt	Oppilaitostahot
Koulutuksen arviointineuvosto	Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)	Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry.	Kuuloliitto ry.	Ammatillisten erityisoppilaitosten verkosto
Opetushallitus	Helsingin kaupunki	Koulukuraattori – Skolkurattori ry.	Lapsiasiavaltuutettu	Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry.
Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta	Itä-Suomen AVI	Lääkäriliitto	Lastensuojelun keskusliitto	Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)	Joensuun kaupunki	Mental Capital Care oy	Mannerheimin lastensuojeluliitto	Koulutuskeskus Salpaus
Tietosuojavaltuutetun toimisto	Kiteen kaupunki	Opetusalan ammattijärjestö OAJ	SOSTE - Suomen sosiaali ja terveys ry.	Länsi-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Luksia
Valtioneuvoston oikeuskansleri	Kuntaliitto	Psykonet - yliopistoverkosto	Suomen ammattiinopiskelevien liitto SAKKI ry.	Suomen ammattikoulutuksen johtajat SAJO ry.
Valtion nuori-soasian neuvottelukunta Nuora	Kuopion kaupunki	Sivistystyönantajat ry.	Suomen Lukiolaisien Liitto	Yksityiskoulujen liitto ry.
Valtiovarainministeriö	Lappeenrannan kaupunki	STTK	Suomen nuori-soyhteistyö - Allianssi ry.	
Valvira	Lohjan kaupunki	Suomen Psykologiliitto	Suomen Opiskelija-Allianssi OSKU ry.	
	Lounais-Suomen AVI	Suomen rehtorit ry.	Suomen vanhempienliitto	
	Oulun kaupunki	Suomen terveydenhoitaja-liitto ry.	Vammaisfoorumi	
	Rovaniemen kaupunki	Talentia		
	Sipoon kunta	Yhteiskunta-alan korkeakoulututut ry.		
	Tampereen kaupunki			
	Vantaan kaupunki			

Aineisto on laadultaan luonnollista, eli se on syntynyt ilman tutkijan vaikutusta tai tutkimustarkoitusta. Kaikki lausunnot on kirjoitettu kannanotoiksi oppilas- ja opiskelijahuol-
lost annettuun lakiluonnokseen. Vaikka lausuntomenettelyä ei ole formaalisti säännelty, ovat tekstit muodoltaan ja rakenteeltaan melko yhdenmukaisia. Ominaista lausuntotek-
tien kielelle on kaavamaisuus ja muodollisuus.

Lausuntomenettely on osa vuorovaikutuksellisen lainsäätämisen mallia, jonka keskeinen
tavoite on eri intressiryhmien näkemysten ja mielipiteiden esiintuomisen ja yhteensovit-
tamisen kautta saada aikaan sellainen laki, joka muuttaa ihmisten toimintaa haluttuun
suuntaan (Pakarinen 2011, 10). Mahdollisimman laajapohjaisella valmistelutyöllä voi-
daan nähdä siis pyrittävän siihen, että yhteiskunnan eri toimijat saadaan hyväksymään
lain periaate, ovathan he itse saaneet tulla asiassa kuulluksi. Tämä tavoite ei kuitenkaan
poista ongelmaa yhteiskunnallisen valta-aseman vaikuttavuudesta ja eri ryhmien näke-
mysten painoarvosta vuorovaikutuksellisessa lainsäätämisen mallissa. Vuorovaikutusel-
list lainsäätämisen mallia on myös kritisoitu tehottomuudesta. Kriittisimmät tahot ovat
nähneet sen eri eturyhmien välisenä valtataisteluna, jossa käytetään ajoittain likaisiakin
keinoja. Sen on nähty lisäävän eturyhmien valtaa valtionhallinnon päätöksenteossa sekä
tuovan yhteiskunnalliseen toimintaan yhä vahvemmin elinkeinoelämän näkökulman.
Toisaalta se on myös nähty hedelmällisenä tilaisuutena kuulla erilaisten eturyhmien nä-
kemyksiä, oppia niistä ja saada aikaan jonkinlainen konsensus yhteiskunnan parhaasta.
(Pakarinen 2011, 9.)

Lausuntomenettelystä ei ole säädetty laissa, mutta siitä on ohjeistettu valtioneuvoston pe-
riaatepäätöksenä. Kuulemisohjeiden tarkoituksena on määritelty demokratian edistämi-
nen lisäämällä vuorovaikutusta lainvalmistelijoiden, kansalaisten ja päätöstentekijöiden
välillä. (Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. 2010.) Se, keneltä lausuntoa pyyde-
tään, perustuu valmistelevan viranomaisen tiedossa oleviin ja keskeisiksi katsomiin si-
dosryhmiin. Lausuntopyyntö on julkinen, joten siihen voivat lausua muutkin asiasta kiin-
nostuneet. (Lainvalmistelun prosessiopas. 3. Lausuntomenettely.) Lausunnonantajien
odotetaan lausuvan asiasta oman toimintansa näkökulmasta (Johansson 2006, 125), jol-
loin erilaiset näkökulmat tulevat säädösvalmistelijoiden tietoon.

Pakarinen (2011) toteaa tutkimuksessaan lainvalmistelun vuorovaikutuksellisuudesta,
että eturyhmien taholta lausuntomenettely on koettu melko merkityksettömäksi osaksi

säädösvalmistelua. Tutkimuksessa kuitenkin mainitaan, että eturyhmät kokevat lausunnon merkitykselliseksi, jos siinä on keskitytty annetun lakiehdotuksen sisältöön, se on kirjoitettu asiantuntevasti ja se sisältää konkreettisia ehdotuksia. Myös lausunnon kirjoittamiseen annetulla ajalla koetaan olevan merkitystä, koska se vaikuttaa siihen, kuinka hyvin asiaan saatetaan perehtyä. Lausuntokierroksen merkityksellisyyteen katsotaan vaikuttavan myös lain valmistelutyön laajapohjaisuus ja huolellisuus, sekä se, miten pitkälle uudistuksen sisältö on sovittu poliittisesti. Todellinen vaikutus valmisteltavaan lakiin koetaan olevan niillä tahoilla, jotka oli kutsuttu mukaan jo valmistelutyön alkuvaiheessa. (Pakarinen 2011, 37–39.) Johanssonin (2006) tutkimuksessa lainvalmistelijat puolestaan toteavat lausunnoilla olevan merkitystä lopulliseen säädökseen. Merkityksen kerrotaan tosin vaihtelevan aloittain ja intressitahojen kesken. (Johansson 2006, 126).

Lausunnot on kirjoitettu tavoitteellisiksi kommentteiksi kyseessäolevaan lakiluonnokseen ja niiden voidaan todeta olevan retorisilta keinoiltaan suostuttelevia (Jokinen 1999, 128–129). Lausuntojen kielenkäyttöä tutkittaessa nämä genren ja tilannekontekstin luomat rajat aineistolle ja sen tulkinnalle on pidettävä mielessä.

5 Kriittinen diskurssianalyysi lausuntopuheen analyysissa

Hallinnan analytiikan tutkimussuuntauksen kautta lausuntopuheen luonnolliseksi luentamenetelmäksi valikoitui kriittinen diskurssianalyysi. Lausuntomenettelyn määrittelemässä yhteiskunnallisessa kontekstissa muodoltaan vakiintuneen ja tyyliltään muodollisen lausuntokielen diskurssit pyrittiin kiinnittämään osaksi ympäröivää yhteiskuntaa ja hallinnan regiimejä.

5.1 Kriittinen diskurssianalyysi tutkimuksen viitekehyksenä

Diskurssianalyysi on nimitys moninaisten teoreettisten ja metodologisten ratkaisujen muodostamille viitekehyksille, joita yhdistää kiinnostus kieleen ja kielenkäyttöön toimintana tietyssä sosiaalisessa kontekstissa. Kielen ei nähdä esittävän todellisuutta neutraalisti, vaan sen ajatellaan toimivan resurssina yksilön tai yhteisön esittämille tulkinnoille totuuksista. Määrittelemällä kohteensa kieli sekä tuottaa todellisuutta että muokkaa sitä. Tämä sosiaalisesti konstruktionismiksi kutsuttu teoreettinen viitekehys on diskurssianalyysin lähtökohta, jonka pohjalta tutkija rakentaa oman metodologisen työkalunsa. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 25–26; Pietikäinen & Mäntynen 2009, 11–12, 15.)

Diskurssianalyttinen tutkimus nojautuu kielen funktionaaliseen tehtävään. Kieli ja kielenkäyttö nähdään maailmaa rakentavana, muokkaavana, järjestävä, uusintavana ja kuvaavana resurssina. Sillä tuotetaan tietynlainen kuva todellisuudesta tietyssä ajassa ja paikassa. Kiinnostus kohdistuu merkityssysteemien rakentumiseen sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ja sosiaalisten käytäntöjen kautta. Merkityssysteemit ovat rinnakkaisia ja kilpailevia, jolloin ne myös merkityksellistävät maailmaa eri tavoin ollen samanaikaisesti suhteessa toisiinsa. (Jokinen ym. 2016, 27–29, 32, 35–36; Pynnönen 2013, 5.) Näitä merkityssysteemejä kutsutaan tässä tutkielmassa Michel Foucault’n määritelmän mukaisesti diskursseiksi (Foucault 2005, 107). Foucault’lle diskurssi tarkoittaa toisiinsa suhteutuneita sanoja ja lausumia, joka esitetään totena. Ne käsittävät useita erilaisia, jopa vastakkaisia, tapoja puhua tietystä asiasta rakentaen siitä kuvaa. Diskurssit ovat produktiivisia, koska niillä luodaan puheena oleva kohde. Näin niihin sisältyy myös valta-aspekti. Määrittelemällä totuuden tietyllä hetkellä ne sekä kiinnittyvät kyseiseen hetkeen ja siinä valitsevaan tilaan että muokkaavat sitä. Diskurssi siis muotoilee kohteet, joista se puhuu,

mutta ne eivät ole kieleen tai puheeseen palautettavissa. (Foucault 2005, 54–57, 68–69, 143; Husa 1995, 43; Carabine 2001, 268; Pietikäinen & Mäntynen 2009, 55.)

Foucault'laiselle diskurssianalyysille on ominaista kriittis-emansipatorinen suhde aineistoon. Tämä tarkoittaa vallitsevien valta-asemien ja niiden rakentumisen analyysia. Aineistoon pyritään suhtautumaan avoimen kriittisesti, mikä tarkoittaa vallitsevien totuuksien tunnistamista ja horjuttamista sekä niiden historiallisuuden esiintuomista. Diskurssit nähdään valtarakenteiden synnyttäminä. Kiinnostuksen kohteena eivät ole yksilöt, jotka ylläpitävät diskursseja, vaan vallan ja tiedon tuottamisen menetelmät, jotka ovat historiallisesti vaihtelevia. Totuutta ei pidetä pysyvänä, vaan totuuksia syntyy vuorovaikutuksessa. Näin ollen ne ovat sidoksissa aikaan ja paikkaan. (Husa 1995, 45–46; Wodak 2007, 188.)

Tässä piilee diskurssianalyysin kriittisyys: tutkimus kohdistuu kielen käyttöön sosiaalisena, valtasuhteita tuottavana ja ylläpitävänä toimintana. Kielenkäyttö nähdään vallankäytölle elintärkeänä poliittisena toimintana, jossa yhteiskunnallisia toimijoita ja tapahtumia tuodaan esille, tehdään merkityksellisiksi ja jätetään sivuun. Käytännöt ja oletukset muotoutuvat vallitsevien valtasuhteiden mukaan ja jäävät käytäntöihin osallistumattomille näkymättömiksi, mikä osaltaan ylläpitää valtasuhteita. (Fairclough 1995, 36–42; Pietikäinen 2000, 191–195.) Kriittisen diskurssianalyysin tavoitteena on tehdä näitä käytäntöjä, oletuksia ja rakenteita näkyviksi ja analysoida niitä vallan ja diskurssin yhteenkietoutumissa (Fairclough 1997, 75).

Keskeisiä käsitteitä foucault'laisessa diskurssianalyysissä ovat valta ja tiedon tuottamisen menetelmät, jotka ovat historiallisesti vaihtelevia. Tiedon tuottamaa totuutta ei nähdä pysyvänä, vaan totuudet syntyvät vuorovaikutuksessa ja vaihtelevat historiallisesti. Toimijoiden nähdään rakentavan asiantiloja ja seurauksia kielenkäytöllään, eikä yksiselitteistä totuutta oleteta olevan olemassa. Tutkimuksen tavoitteena ei näin ollen ole totuudellisimman version etsiminen, vaan pikemminkin se, millaiset merkitykset ovat vallalla ja mitkä marginaalissa, ja miksi. (Suoninen 1999, 18–19; Pietikäinen & Mäntynen 2009, 13.) Diskurssit voivat olla vahvasti ideologisesti vaikuttuneita ja tällöin niillä on selkeä yhteys valtaan (Wodak 2007, 188–189).

Kriittisen diskurssianalyysin tarkoituksena ei ole tutkia diskursseja sinänsä, vaan tarkastella niitä erityisesti ja yksityiskohtaisesti siinä sosiaalisessa tilanteessa ja kontekstissa,

jossa ne aktualisoituvat. Konteksti onkin eräs diskurssianalyysin keskeisistä käsitteistä. Aineiston yksinkertaisin konteksti on sanojen suhde muihin sanoihin lause- ja episoditasolla. Lisäksi aineisto on tekstitasolla yhteydessä muihin saman keskustelun puheenvuoroihin. (Jokinen ym. 2016, 35–38.) Tässä tutkimuksessa tämä tarkoittaa jonkinasteista jaettua merkityksellistämisen tapaa lausuntopuheen, lakiluonnoksen puheen ja lausuntomenettelyn yleisen puhetavan välillä. Tämän lisäksi lausuntopuheella on kulttuurinen konteksti eli se, miten puhe kiinnittyy ympäröivään yhteiskuntaa ja kulttuuriin merkityksiin. Koska kielenkäytön katsotaan olevan yhteydessä vallitsevaan kulttuuriin, sen tapoihin, sääntöihin ja normeihin, ei kielellä tehtyjen valintojen tahallisuus tai tahattomuus ole diskurssitutkijan kiinnostuksen kohteena. Kiinnostavaa on se, mitä on valittu ja mitä jätetty valitsematta, ja millaisen kuvan valinnat asiasta luovat. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 70–71.) Tässä tutkimuksessa lausuntopuheen kulttuuriseksi kontekstiksi määrittyy oppilashuoltotoiminnan muotoutuminen hyvinvointivaltion kehittämisen osana sekä sen sosiaalipoliittinen kiinnitys. Tämän ulottuvuuden myötä diskurssianalyysin tuottama kuva todellisuudesta näyttäytyy liikkeenä ja suhteena ympäröivään yhteiskuntaan (Jokinen ym. 2016, 39).

Hallinnan analytiikan teoreettisessa viitekehyksessä tehtävälle tutkimukselle on siis ominaista diskursiivisuus. Siinä poliittiset rationaliteetit käsitetään suhteellisen systemaattisina diskursiivisina matriiseina, kielen avulla rakentuvina kohteina ja päämäärinä, joihin hallinnan legitimizeetti perustetaan. Kielellä esitetään tavoitettavan kuvattu todellisuus, joka kuitenkin representoidaan hallinnan kielellisiksi esityksiksi. Rationaliteetit kiinnittyvät moraalisesti, epistemologisesti ja ontologisesti milloin kansakuntaan, milloin hyveeseen ja milloin mahdollisuuksiin ja mahdottomuuksiin. Hallinnan analytiikassa kieli nähdään todellisuutta muokkaavana mekanismina, jotta siihen voidaan soveltaa kulloinkin sopivia toimintoja ja ohjelmia. (Miller & Rose 2010, 48–54; Kantola 2002, 31.)

5.2 Analyysin toteutus

Aineistoon tutustuminen aloitettiin lukemalla tulostettuja lausuntoja läpi ilman analyytistä tavoitetta. Lausunnot olivat rakenteeltaan ja kielenkäytöltään hyvin yhdenmukaisia ja kaavamaisia, mikä pakotti lukemaan niitä useaan kertaan. Toistuvat lukukerrat tekivät kielen muodollisuuden tutuksi ja mahdollistivat keskittymisen sisältöön. Usean lukukerran myötä lausunnoista alkoi nousta esiin toistuvia teemoja ja havaintoja.

Tutkimuksen aineistoa oli yhteensä 346 sivua. Lausunnot olivat keskimäärin 2 sivun mittaisia. Pisin oli Kuntaliiton lausunto, 26 sivua. Lausunnonantajat jaoteltiin aiemmin esitetyn taulukon mukaisesti viiteen ryhmään tarkoituksena hallita aineistomassaa paremmin sekä mahdollisesti vertailla ryhmien välisiä painotuksia eri diskursiivisten kokonaisuuksien sisällä. Tämän jälkeen aineistoa ryhdyttiin koodaamaan Atlas.ti-ohjelmalla tutkimuskysymysten suuntaisesti. Laadullisen aineiston analysoimisen helpottamiseksi tarkoitettu Atlas.ti-ohjelma mahdollisti laajan aineiston järjestelmällisen läpikäymisen, keskeisten tekstiosuuksien poimimisen ja merkitsemisen sekä muistiinpanojen ja havaintojen tekemisen määriteltäviin tekstiosuuksiin. Koodeja syntyi huomattavan paljon, joten niitä yhdisteltiin teorian ohjaamana laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Lopulta niistä muodostettiin neljä diskursiivista kokonaisuutta, jotka nimettiin numeroin 1-4. Osa ensimmäisen kierroksen koodeista ei asettunut kokonaisuuksiin, joten ne jätettiin tarkastelun ulkopuolelle. Aineisto käytiin läpi vielä uudestaan, jotta kaikkien keskeisten puheosuuksien voitiin varmistua olevan mukana kokonaisuuksissa. Tekstiosuudet pidettiin melko laajoina, jotta puheen konteksti pysyi mukana.

Atlas.ti-ohjelma mahdollisti jokaisen kokonaisuuden tekstiosuuksien ja muistiinpanojen tallentamisen omaksi tiedostokseen. Kokonaisuuteen 1 koodattuja puheosuuksia yhdisti puhe oppilashuoltotoiminnan yhteiskunnallisesta luonteesta. Lakiluonnosta kommentoidessaan lausunnonantajat tulivat määritelleeksi oman näkemyksensä oppilashuoltotoiminnan tehtävästä ja sosiaalipoliittisista tavoitteista. Kokonaisuuden 2 puheosuuksia yhdisti näkemys siitä, kehen oppilashuoltotoiminnan nähtiin kohdistuvan ja millaisiksi kohteet määriteltiin. Kokonaisuuteen 3 liittyviä puheosuuksia oli määrällisesti eniten. Ne käsitteivät puhetta siitä, kenen vastuulla oppilashuollon tavoitteen, lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen, nähtiin olevan ja miten toiminnan toteutus oli järjestettävä. Kokonaisuuden 4 tekstiosuudet puolestaan koostuivat toiminnan muotoa ja rakennetta koskevista puheosuuksista.

Tulostetut tekstikatkelmat jaettiin lausunnonantajan mukaan viiteen ryhmään, jonka jälkeen niiden sisältämiä yhdistäviä ja erottavia sisällöllisiä tekijöitä, sanavalintoja ja kielenkäytön malleja oli mahdollista analysoida kunkin diskursiivisen kokonaisuuden sisällä. Havaintoja ohjasivat teoriasta juontuvat käsiteparit hyvinvointivalttiollisen ja uusliberalistisen hallintapuheen jatkumolla. Näihin palataan tarkemmin kunkin diskursiivisen kokonaisuuden yhteydessä.

Oppilashuollon tarkoitusta määrittävät diskursiiviset kokonaisuudet on nimetty käytännöllisesti sisältönsä mukaan oppilashuollon luonnetta, kohdetta, toteutusta ja vastuita sekä muotoa käsitteleviksi. Kokonaisuudet rakentuivat erilaisista aladiskursseista, joita ei kuitenkaan erikseen luokiteltu luettavuuden sekä analyysin yhtenäisyyden takia. Seuraavassa luvussa esitellään aineistosta nousseet diskursiiviset kokonaisuudet ja analysoidaan niitä hallinnan regiimien kehyksessä.

6 Oppilashuollon tarkoitusta määrittävät diskursiiviset kokonaisuudet

Oppilashuoltotoiminnan sosiaalipoliittiseen tarkoitukseen kytkeytyvä puhe erotettiin lausumissa neljään diskursiiviseen kokonaisuuteen, jotka nimettiin toiminnan luonnetta, kohdetta, toteutusta ja vastuuta sekä muotoa koskeviksi puhealueiksi. Jokaisesta diskursiivisesta kokonaisuudesta löydettiin sekä hyvinvointivaltiolliseen että uusliberalistiseen hallinnan regiimiin yhdistyvää puhetta.

6.1 Oppilashuoltotoiminnan luonne

Toiminnan luonteeksi nimetyssä diskurssissa tutkittiin lausumia, jotka käsittelivät toiminnan sosiaalipoliittisia ehtoja ja ominaisuuksia. Lausumia tarkasteltiin käsiteparin *turvaava-investoiva* diskursiivisella jatkumolla, jolloin lausumista tavoitettiin kytkökset hallinnan regiimeihin. Lausuntopuheessa oppilashuoltotoiminnalle määriteltiin melko laajat mahdollisuudet vaikuttaa sekä yksilön että yhteiskunnan tilaan ja hyvinvointiin. Valitseva puhetapa painottui uusliberalistisen sosiaalipolitiikan käsitteistöön.

Oppilashuollon luonnetta käsittelevässä diskurssissa hegemonisessa asemassa oli toiminnan investoivaa luonnetta korostava puhe. Yhteiskunnan tuottamana ja rahoittamana palveluna toiminta näyttäytyi sijoituksena yksilöön, hänen mukana pysymiseen yhteiskunnassa. Puhe toiminnan luonteesta itseisarvoisesti yksilön hyvinvoinnin edistäjänä jäi lausuntopuheessa marginaaliin. Lasten ja nuorten hyvinvointia määritettiin siis suhteessa opiskelun jatkuvuutta, työelämään siirtymisen turvaamista ja yhteiskunnallisen osattomuuden ehkäisyä koskevaa puhetta. Rovaniemen kaupungin lausunnossa oppilashuoltotoiminnan mahdollisuudet nähtiin määriteltyjen riskien, opiskelujen katkeamisen ja työelämästä syrjäytymisen, turvaamisessa.

Palvelujen järjestämisvelvoite myös II asteelle on todella tärkeä lisäys. II asteen opiskelijoiden tuen tarve on suuri, koska nuoruusikä on haavoittuva ja itsenäisen elämän rakentamisen aikaa. Ilman riittäviä opiskeluhuoltopalveluita, nuori voi kohdata erilaisia riskitekijöitä, jotka voivat vaarantaa nuoren opiskelun jatkuvuutta ja työelämään siirtymistä. Opiskeluhuollon palveluilla tuetaan nuoren kokonaishyvinvointia ja elämänhallintaa ja ehkäistään syrjäytymistä. (Rovaniemi)

Varhainen puuttuminen ja ennaltaehkäisy nousivat toiminnan luonnetta määrittävissä puheosuuksissa vahvasti esille. Tällainen puhetapa on Satkan (2011, 61–64) mukaan vakiintunut lasten ja nuorten hallintaa koskevassa toiminnassa vuosituhannen vaihteesta alkaen.

Lausuntopuheessa varhainen puuttuminen ja ennaltaehkäisy nähtiin yleisesti kannatettavina suuntauksina, mutta lausumien tarkka lukeminen osoitti laadullisen vaihtelun diskurssin sisällä. Useissa lausunnoissa ne yhdistyivät samaksi asiaksi, kuitenkin niin että varhaisella puuttumisella viitattiin yksilöön kohdistuvaan työhön ja ennaltaehkäisevällä toiminnalla yhteisölliseen toimintatapaan. Ennaltaehkäisystä puhuttiin sekä osana muita lasten ja nuorten terveyttä ja hyvinvointia tukevia julkisia palveluita että puhtaasti taloudellisen säästön kautta. Osana muita lasten ja nuorten hyvinvointia edistäviä palveluita, kuten ennaltaehkäisevää lastensuojelua, puhe ennaltaehkäisystä ilmensi hyvinvointivaltiolista, turvaavaa tavoitetta ja näyttäytyi yhtenä osana yhteiskunnallisia toimia hyvinvoinnin edistämiseksi. Taloudellisena säästönä ennaltaehkäisy käsitettiin lähinnä näkökulman ja toimintakulttuurin muutoksena. Seuraavat Itä-Suomen AVI:n, Ammattiosaamisen kehitysyhdisty AMKE:n, Suomen nuorisotyön Allianssin ja valtiovarainministeriön lausunnoista olevat katkelmat osoittavat puheen vaihtelua diskurssin sisällä.

Nuorten ongelmien alkusyyt saattavat juontua jo varhaisemmalta ajalta, jolloin keskiöön nousevat esimerkiksi perheiden taloudelliset ongelmat. Yhteiskunnan tarjoamat palvelut, kuten kasvatus- ja perheneuvolapalvelut, lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut sekä lapsiperheiden kunnallinen kodinhoitoapu on monessa kunnassa vähentynyt melko ole-mattomaksi. (Itä-Suomen AVI)

Opiskelijan näkökulmasta oppilas- ja opiskelijahuoltolaki toimii osana koulutustakuuta. Siksi on hyvä, että painopiste siirtyy entistä enemmän ennalta ehkäisevään toimintaan. Onnistunut ja toimiva opiskeluterveydenhuolto vaatii kuitenkin rinnalleen kuntia sitovia henkilöstömitoituksia, toimivia hoitopolkuja ja selkeää vastuunjakoa. Opiskeluterveydenhuollon tulee sisältää opiskeluympäristön terveellisyys- ja turvallisuuden edistä-mistä sekä opiskelukyvyn parantamista. Terveys- ja sairaanhoitopalvelut tulee järjes-tää opiskelijoille yhdenvertaisesti ja terveysongelmia tulee laajapohjaisesti ehkäistä ja terveyseroja kaventaa” (AMKE)

Esityksen kantavana ajatuksena on se, että oppilashuollossa otettaisiin nykyistä vahvem-min ennaltaehkäisevä näkökulma. Ennaltaehkäisevässä työssä opiskeluhuollon yhteisöl-lisillä toimenpiteillä on keskeinen merkitys. Tällöin puuttumalla ajoissa erilasiin ongel-miin ja vahvistamalla yhteisöllisyyttä säästytettäisiin myöhemmiltä korjaavilta toimenpi-teiltä. Varhaisella puuttumisella ja ongelmien ennaltaehkäisyllä olisi merkittävä talou-dellinen, kustannuksia pienentävä vaikutus pitkällä aikavälillä. Allianssi kannattaa ajat-telutapaa siitä, että panostetaan ennaltaehkäisyyn. (Suomen nuorisotyön Allianssi)

Ehdotuksen mukainen lastensuojelun painopisteen siirto ehkäisevään työhön ja lasten-suojelun kustannusten säästö on oikean suuntainen tavoite, joka on ollut esillä jo pitkään. Toistaiseksi tässä ei ole kuitenkaan kokonaisuutena edetty riittävästi, minkä johdosta esi-tettyjen kustannussäästöjen mittaluokka vaikuttaa suurelta. (Valtiovarainministeriö)

Itä-Suomen AVI:n ja AMKE:n lausuntokatkelmissa nostettiin esille julkisten palveluiden kaventuminen ja sen vaikutus lasten ja nuorten hyvinvointiin. Näiden lausumien kautta

puhetapaan ennaltaehkäisystä nivoutui myös hyvinvointivaltiollinen, universaaleihin palveluihin yhdistyvä määritelmä, jossa toimintamekanismeiksi katsottiin yhteiskunnan taloudellis-sosiaaliin rakenteisiin vaikuttaminen (Harrikari 2008, 123). Tällainen puhetapa oli kuitenkin lausuntopuheessa marginaalinen suhteessa puhetapaan ennaltaehkäisyn taloudellisesta tehokkuudesta. Allianssin ja Valtiovarainministeriön lausuntokatkelmassa ennaltaehkäisevä toimintatapa ja varhaisen puuttumisen ajatus liitettiin suoraan taloudelliseen tehokkuuteen.

Harrikarin (2008, 123) mukaan varhaisen puuttumisen ja hyvinvointivaltiollisen ennaltaehkäisyn välille helposti sovitettut yhtäläisyysmerkit ovatkin harhaanjohtavia, koska näiden käsitteiden tavassa jäsentää maailmaa on perustavia lähtökohtaeloja. Hyvinvointivaltion sosiaalipoliitikassa ennaltaehkäisyn tavoite oli tulonsiirtojen kautta vaikuttaa lapsiväestön ja -perheiden elämään rakenteiden kautta niin, että ongelmat yksilö- ja perhetasolla vähenisivät. Toleranssi puuttumiselle oli korkea ja leimaavia käytäntöjä pyrittiin välttämään. Tästä universalistisesta ennaltaehkäisyn periaatteesta on 1990-luvun muuttuneen sosiaalipoliittisen diskurssin myötä luovuttu. (Harrikari 2008, 115–117, 121–124) Itä-Suomen AVI:n ja AMKE:n lausuntokatkelmassa tämä julkisten palveluiden ka-ventaminen tuodaan esille ja liitetään oppilashuoltotoiminnan ennaltaehkäisyn mahdollisuuksiin. Tällöin toiminnan ennaltaehkäisevä luonne näyttäytyy hyvinvointivaltion sosiaalipoliittisesta eetoksesta poikkeavana, ja Allianssin ja Valtiovarainministeriön lausuntokatkelmien tapaan ennemminkin tilannekohtaisena ennaltaehkäisynä. Lausuntopuheen ennaltaehkäisyä määrittävä vallitseva puhetapa viittaakin toiminnan estämiseen ja ilmi-ikäyttyymisen kontrollointiin ennakoivasti (Harrikari 2008, 128).

Ennaltaehkäisevään toimintaan lausuntopuheessa rinnastuva varhaisen puuttumisen käsite kytkeytyy lausumissa julkisen sektorin kustannusten alentamiseen, kuten Allianssiin ja Valtiovarainministeriön lausuntokatkelmista käy ilmi. Harrikari (2008, 123) toteaa varhaisen puuttumisen tarkoittavan palveluorientoitunutta taktiikkaa, jossa yhteiskunnallisen tulonjaon, eriarvoisuuden ja köyhyyden rakenteelliset kysymykset jätetään koskematta ja keskitytään kuromaan umpeen universaalista ennaltaehkäisystä luopumisesta aiheutuneita aukkoja. Luonteeltaan viranomaislähtöisenä ja interventionistisena toimintana se perustuu ajatukseen oikeudesta puuttua yhteiskuntaa uhkaavien yksilöiden elämään yhteiskunnan ylläpitämiseksi (Harrikari 2008, 119). Tähän oppilashuollon kohdetta määrittävään puheeseen paneudutaan seuraavassa luvussa.

Oppilashuoltotoiminnan investoivan luonteen hegemonisuus tuli lausuntopuheessa ilmi myös talousretoriikan lävistämässä kielenkäytössä. Kuten ennaltaehkäisystä ja varhaisesta puuttumisesta lausuttaessa, talous- ja resurssintiksymykset olivat esillä muissakin oppilashuoltoa kommentoivissa lausumissa. Taloudelliset rajoitteet ja niiden huomioiminen ohi lasten ja nuorten hyvinvoinnin nousivat puheessa esille.

Kuntaliitto toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon hallitusohjelma kokonaisuutena, myös kuntien tehtävien lisäämisen rajoittamisen näkökulmasta, valtiontalouden kehyspäättöksessä varatut resurssit tavoitteiden toteuttamiseksi sekä peruspalveluohjelmassa kunnilta edellytetyjen tuottavuustavoitteiden saavuttaminen. Nämä edellyttävät luonnoksessa esitettyä tarkempaa vaikutusten arviointia, joiden perusteella voidaan todeta, onko ehdotus toteutettavissa edellä esitettyjen reunaehtojen mukaisesti. Taloudellisten vaikutusten arviointi tulee tehdä eritellysti ja euromääräisenä, jotta sen perusteella voidaan johtopäätöksiä tehdä. Tarvittaessa ehdotusta tulee rukata niin, että sen toteuttamiselle on realistiset mahdollisuudet. (Kuntaliitto)

Talous- ja suunnittelukeskus toteaa, että kuntatalouden kestävyys edistämiseksi kuntien tehtävien laajentamista tulee rajoittaa hallitusohjelman mukaisesti. Lisäksi talous- ja suunnittelukeskus toteaa, että esitys ei ole yhdensuuntainen kaupungin taloudellisuutta koskevien strategisten tavoitteiden kanssa. Strategiaohjelman mukaan talouden tasapainosta tulisi huolehtia ja palvelutuotannon vaikuttavuutta parantaa asiakas- ja palvelukohtaisia yksikköhintoja pienentämällä, ei nostamalla. Laadukkaat palvelut tulisi tuottaa mahdollisimman kustannustehokkaasti. (Helsinki)

Näissä lainauksissa käytetty retoriikka voidaan kuvata vahvasti uusliberalistisen talouspuheen lävistämäksi. Oppilashuollon luonne lasten ja nuorten hyvinvointia edistävänä toimintana näyttäytyi puheessa alisteisena kunnan talouden hyvinvoinnille. Julkisen talouden niukkuus ja siitä seuraava taloudellisten välttämättömyyksien retoriikka näkyi lausuntopuheessa melko vahvasti, eikä lasten ja nuorten hyvinvointia edistävän lain arvoa siinänsä punnittu. Harrikari (2008, 115) on todennut tutkimuksessaan niukkuus- ja välttämättömyys puheen rantautuneen lapsia ja nuoria käsitteleviin eduskuntaesityksiin 1990-luvun laman jälkeen ja vakiinnuttaneen asemansa 2000-luvulle tultaessa.

Tähän liittyy myös lausuntopuheessa oppilashuoltotoimintaan liitetty moniammatillisuus. Harrikarin (2008, 130–131) mukaan moniammatillinen yhteistyö on varhaisen puuttumisen tavoin taktiikka, jonka perustana on ollut julkisen talouden niukkuuden asettamat ehdot. Moniammatillisuuden keskeinen tavoite on ollut julkisen sektorin resurssien tehokas käyttö viranomaisten välisen tiedonkulun lisäämisellä, yhteistyön koordinoimisella ja toimintojen päällekkäisyyksiä poistamalla. Tätä on toteutettu laajentamalla ja lisäämällä työntekijöiden vastuualueita ja tuomalla mukaan uusia toimijoita. Oppilashuolto-

toiminnan luonnetta kuvaavissa lausumissa moniammatillisuus määrittäyty monin eri tavoin ja monen erilaisen näkökulman perusteluna. Lausumista käy ilmi, että se on käsitteenä hyväksytty osaksi oppilashuoltoa koskevaa kielenkäyttöä.

Opiskelija ei myöskään tunne hallintorajoja, joten moniammatillisen oppilas- ja opiskelijahuoltotyön tunnistaminen lain tasolla ja sen vahvistuminen on merkittävä edistysaskel. (Lukiolaisten liitto)

Opiskelijahuoltoryhmien kokoonpanossa on tärkeää riittävän monialainen osaaminen ja ammatillinen asenne. Tiimissä tarvitaan opetushenkilökunnan vahvan panoksen rinnalla yhteistyötä terveydenhoitajien, lääkäreiden, psykologien ja kuraattorien kanssa. Mielenterveytyksen edistämisessä tulisi psykologien ohella hyödyntää myös psykiatrinen sairaanhoitajien osaamista. Myös monilla terveydenhoitajilla ja koululääkäreillä on osaamista mielenterveytyksessä, ja tätä osaamista tulisi jatkuvasti vahvistaa täydennyskoulutuksen avulla. Vahvan moniammatillisuuden toteutumisen tavoitetta, mukaan lukien opetushenkilökunnan panos tiimeissä, tulisi vieläkin vahvemmin painottaa vähintäänkin perusteluosion teksteissä. (STTK)

Sääntelyn kokoaminen yhteen lakiin edistää osaltaan yhdenmukaisia käytäntöjä. Lisäksi näin helpotetaan käytännössä haastavaksi osoittautunutta, mutta hyvin tärkeää ja onnistuessaan tehokasta monialaista yhteistyötä. (Lastensuojelun keskusliitto)

Samalla moniammatillinen yhteistyö on yhdistänyt tuen ja kontrollin elementit tavalla, joka hyvinvointivaltioregiimissä pidettiin tarkasti erillään (Harrikari 2008, 130) Tämä käy ilmi Suomen ammattikoulutuksen johtajien (SAJO) ja SOSTE:n lausunnoista olevista lainauksista, jossa sekä sosiaali- että rikollisoikeudelliset tahot liitetään osaksi moniammatillista yhteistyötä.

SOSTE kehottaa valmistelevia virkamiehiä kirjaamaan kouluturvallisuusraportissa syntyneitä tavoitteita lakiesitykseen. Viime vuosien kouluampumiset ja muut vaaratilanteet on pystyttävä ennaltaehkäisemään. Tästä syystä SOSTE toivoo lakiesitykseen kirjattavan kohdan, jossa opetushenkilöstön/opiskeluhoitoryhmän on viipymättä ilmoitettava poliisiviranomaiselle mahdollisista uhkauksista, vaaratilanteista tai painavista epäilyistä opiskeluturvallisuuden uhattuna olemisesta. Myös alaikäisten päihteiden käyttö tai laitomien päihteiden käyttö tulisi saattaa aina myös poliisiviranomaisen tietoon. (SOSTE)

Pidämme tärkeänä myös yhteistyötahojen, kuten nuorisotoimen, lastensuojelun tai poliisin mukana oloa opiskeluhoellossa. Opiskelijahyvinvointisuunnitelma myös tukee ennaltaehkäisevää työtä opiskelijahuoltotyössä. (SAJO)

Toiminnan luonnetta kuvaavan diskurssin hegemoninen puhetapa oli siis investoivaa ja talousretoriikan lävistämää. Universaalien palveluiden alasajo ja sen merkitys oppilashuoltotoiminnan luonteen määrittelyssä näkyi lausumissa marginaalisena.

6.2 Oppilashuoltotoiminnan kohde

Toiminnan kohteeksi nimetyssä diskurssissa kiinnostus kohdistui niihin puheosuuksiin, joissa määriteltiin sitä joukkoa ja niitä yksilöitä, joihin oppilashuoltotoiminta kohdistuu. Analyysin tekemisessä hyödynnettiin *universaalin ennaltaehkäisyn* sekä *yksilön oikeuksia korostavan ja itseään vähitellen vastuuttavan yhteisön* hallinnan teoriasta nostettuja käsitteitä.

Lausunnonantajien puheessa lakiluonnoksen keskeiseksi uudistukseksi mainittiin toiminnan aiempaa vahvempi suuntaaminen yksilön hyvinvointia edistävästä toiminnasta koko yhteisön hyvinvointia edistävään toimintaan, ja sitä pidettiin hyvänä tavoitteena. Puheessa merkitsevään asemaan nousi kuitenkin yksilön ja yhteisön välinen dualistinen suhde. Hyvinvoiva yksilö nähtiin hyvinvoivan yhteisön edellytyksenä ja päinvastoin, mutta yksilöllistä oppilashuollollista tukea tarvitsevan henkilön suhde yhteisöön näyttäytyi puheessa kaksijakoisena. Yksilön hyvinvointia nähtiin pääasiassa voitavan tukea osana opiskeluyhteisön hyvinvointia.

OAJ haluaa korostaa tässä yhteydessä myös tarvetta säätää mahdollisuudesta evätä oppilaan oikeus perusopetukseen pidemmäksi kuin loppupäivän ajaksi. Opiskeluhuoltoryhmälle olisi säädettävä oikeus todeta, mikäli opiskelija ei ole ns. koulunkäytikuntoinen, eikä koulutuksen järjestäjän tehtävä ole "pitää opiskelijaa säilössä" oppilaitoksessa, vaan opiskelija on saatava ensin siihen kuntoon, että opiskelu on mahdollista. OAJ peräänkuuluttaa opiskeluyhteisön oikeutta opetukseen ja toisten työrauhan ja työn arvostamista suhteessa yksilön oikeuksiin. (OAJ)

Edellä esitetystä lainauksesta käy ilmi yhteisön ja yksilön välille diskurssin sisällä syntävä jännitteinen suhde. Lainsäätäjän valmisteleman lakiluonnoksen puheesta nostettiin yhteisö toiminnan kohteena merkitsevään asemaan jopa siinä määrin, että yksilö nähtiin lausuntopuheessa sille alisteisena. Yksilöllisiä toimia tarvitseva yksilö näyttäytyi yhteisön voimavarojen viejänä ja taloudellisten resurssien tuhlaajana. Seuraavassa Etelä-Suomen AVI:n lausunnosta olevassa lainauksessa yksilö nähdään moralisoivan puhettavan kautta.

Koulutuksesta ja opiskelusta piittaamattomat ja motivoitumattomat oppilaat ja opiskelijat voisivat halutessaan mahdollisesti väärinkäyttää subjektiivista oikeutta kuraattori- ja psykologipalveluihin. Piittaamattomat oppilaat voisivat esim. poistua koulusta psykologin luo keskustelemaan lähes aina halutessaan. Koska psykologipalveluita ei todennäköisesti tulisi saamaan joka koululle, keskusteluun haluavat lapset ja nuoret joutuisivat usein käyttämään vuokra-autokyytejä asioinneissaan. Etelä-Suomen aluehallintoviraston käsityksen mukaan psyykkisesti epävakaa nuoren saattaminen hoitoon aiheuttaisi todennäköisesti myös ongelmia ja lisähenkilökunnan tarvetta. (Etelä-Suomen AVI)

Välinpitämättömyys ja ympäristön toiminnan merkityksettömyys itselle on kirjallisuudessa esitetty osallistumisen vastakohtaksi. Osallistuva yksilö on näyttäytynyt aktiivisena toimijana, joka haluaa vaikuttaa ympäristöönsä ja yhteiskunnalliseen resurssinjakoon. Tällainen yksilö myös asemoituu yhteiskunnan sisälle, eikä "jää osattomaksi" tai syrjäydy. (Nivala & Ryynänen 19–20.) Tällaisen puheen siirtyminen sosiaalipoliittisiin teknologioihin on tuonut mukanaan moraalisen latauksen, joka kulttuurisena koodina osoittaa tahallisia väärinkäytöksiä ja vajavaisia ihmisiä (Karjalainen 2011, 246). Oppilashuollon kohteena näin määritelty yksilö esitetään rasitteena yhteisölle.

Yksilölliset oppilashuollon tarpeet nousivat lausunnoissa esille erityisen puuttumisen tarpeen kautta. Erilaiset ryhmät, kuten maahanmuuttajataustaiset ja vammaiset oppilaat, esitettiin erityistarpeiden ja esteettömyyden näkökulmasta. Puheosuuksissa haluttiin myös tuoda ilmi, etteivät kaikki oppilaiden ja opiskelijoiden tarvitsevat tukitoimet ole eliminotavissa näkymättömiksi tiettyjen toimintaohjelmien kautta. Puhetyyli oli positiivisesti diskriminoivaa ja sen voidaan nähdä edustavan taloudellisen resursointitarpeen esille tuomista. Universaalien palveluiden heikentäminen on muuttanut tavan käsittää palvelut yksilön oikeuksien kautta (Palola & Parpo 2011, 49, 68).

Yksilöön kohdistuva oppilashuoltotoiminta esiintyi lausuntopuheessa myös vastakkaisessa asemassa, joskin tällainen puhe oli marginaalista. Luksian lausunnosta olevassa lainauksessa huomautetaan, ettei oppilashuollossa voida ohittaa tukea tarvitsevaa lasta tai nuorta. Mannerheimin Lastensuojelu Liiton (MLL) lausunnossa korostettiin kummankin toimintatavan merkitystä.

Painopisteen saaminen korjaavasta ennaltaehkäisevään työhön edellyttää pitkäjänteisten toimintatapojen miettimistä, jämäkkää työn johtamista sekä käytännön toimijoilta ponnistuksia ylimenokauden hallitsemiseksi. Korjaavan työn määrä ei todennäköisesti kovin nopeasti helpotu, eikä pulmatilanteissa apua tarvitsevaa opiskelijaa voi jättää huomiotta opiskeluhuollossa. (Luksia)

Esityksen tavoitteena on siirtää opiskeluhuollon painopiste nykyistä enemmän yhteisölliseen ja ennalta ehkäisevään työhön nykyisestä yksilökeskeisestä ja korjaavasta työstä. MLL katsoo, että yksilöllinen ja yhteisöllinen opiskelijahuolto ovat yhtä tärkeitä, eikä kumpaakaan ole syytä nostaa toisen edelle. Kouluilla on jo nyt ollut tehtävänä myös yhteisöllinen oppilashuolto. (MLL)

Yhteisön ja yhteisöllisyyden määrittelemättömyys ja sen esittäminen yksinkertaisena ratkaisuna oppilashuoltotoiminnan haasteiden ratkaisuksi näyttäytyi siis myös ongelmalli-

sena erityisesti lasten ja nuorten puolestapuhujien taholta. Tämä selittyy pääasiassa lausuntomenettelyn yhteiskunnallisen tarkoituksen kautta. Yksilön tarpeesta lähtevä toiminta ja yhteisöllinen toiminta sen tukena näyttäytyivät näiden puhujien lausumissa toiminnan keskeisenä kohteena. Tällainen näkemys voidaan liittää oppilashuollon historialliseen tarkoitukseen hyvinvointivaltiollisena toimintana.

Oppilashuoltotoiminnan kohteeksi määrittyi myös perhe, jonka merkitystä yksittäisen lapsen tai nuoren hyvinvoinnille haluttiin nostaa esille. Toiminnan kohteeksi määrittyvän perheen hyvinvointia haluttiin edistää konkreettisella ohjaamisella ja kasvatustyön tukemisella.

Moni opettaja myös tunnistaa koulussa tilanteet, joissa lapsen kouluvaikeuksien taustalla on vanhempien ongelmat. Kyse voi olla esimerkiksi kasvatustaitojen puutteista tai erotilanteen riitelystä. Matalan kynnyksen ja kotiin menevä tuki vanhemmille voi auttaa lapsen opintiellä tehokkaammin kuin pelkästään lapselle yksilönä tarjottu tuki. Kasvatuksen tuen ja neuvojen vastaanottaminen koulun välityksellä olisi todennäköisesti vanhemmille helpompaa kuin esimerkiksi lastensuojelun kautta. Perheiden ongelmat ehtivät usein turhaan kasautua ja monimutkaistua, kun nopealla tuella olisi päästy paljon vähemmällä. (Lapsiasiavaltuutettu)

MLL muistuttaa, että koulun velvollisuutena on konkreettisesti tukea oppilaan huoltajia ja vanhempia kasvatustyössä. Vanhemmilla on oikeus oppilaan kehityskauden tarpeiden mukaiseen tukeen ja informaatioon. Kouluyhteisössä on hyvä mahdollisuus järjestää myös vertaistukea vanhempien kesken. Huoltajien tukeminen kasvatustyössä näyttää yhä varsin puutteelliselta. Esityksen perusteluihin pitäisi kirjata selkeitä käytännön toteuttamistapoja, joita voidaan täsmentää opetussuunnitelman perusteissa ja opetushallituksen ohjeissa. (MLL)

Perheen asemointi oppilashuoltotoiminnan kohteeksi voidaan nähdä karsittujen universaalien palveluiden, ja erityisesti ennaltaehkäisevän lastensuojelun alasajon, aiheuttamien ongelmakohtien tukkimisena (Eräsaari 2011, 183–184). Uusliberalistisena sosiaalipoliittisena rationaliteetina se edustaa puuttumispuhetta, jossa yhteiskunnallista kontrollia "huokassa olevaan vanhemmuuteen" on oikeutettua lisätä. (Jallinoja 2006, 150–153; Harrikari 2008, 125–127.)

Toiminnan kohdetta kuvaavassa diskursiivisessa kokonaisuudessa hegemoniseksi puhe-tavaksi muodostui uusliberalistiseen hallinnan regiimiin kiinnittyvä puhe, jossa yhteisöön suunnattu työtapo määrittyi ensisijaiseksi. Yksilö toiminnan kohteena jäi tälle puhetavalle alisteiseksi.

6.3 Oppilashuoltotoiminnan toteutus ja vastuu

Oppilashuoltotoiminnan toteutusta koskevassa diskursiivisessa kokonaisuudessa puhe kohdistui toiminnan tekemisen tapoihin ja tyyleihin, ja sitä tutkittiin *yhteiskunnan tuottaman palvelun* ja *yhteisöllisyyden* käsitteellisellä jatkumolla. Lausunnonantajien puheessa kokonaisuuteen määrittäivät myös tahot, joiden vastuulla lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen nähtiin olevan. Toiminnan toteutusta käsittelevä puhetapa rakentui yhteisöllisyyttä ja osallisuutta käsittelevien lausumien kautta. Niiden hegemonisuus puhetapana lävisti ja rajasi diskurssia.

Toiminnan toteutusta yhteisöllisesti pidettiin pääosassa lausuntoja kannatettavana, vaikka käsitykset yhteisöllisen toiminnan tavoista, yhteisön rajoista ja yhteisön vastuusta vaihtelivat lausumien kesken.

Yhteisöllisen opiskeluhoollon ensisijaisuus on ehdottomasti hyvä painotus > tämä edellyttää muutoksia koulun, opiskeluhoollon ja opiskeluhooltoryhmien toimintakulttuuriin sekä haastaa opiskeluhoollon työntekijöiden osaamista. Yhteisöllisyyden korostaminen varmistaa ja vahvistaa oppilaiden, opetushenkilöstön ja oppilashuollon työntekijöiden yhteistyötä. (Sipoo)

Yhteisöllisen oppilashuollon kuvaus perustelutekstin sivulla 53 (7 §) osoittaa hyvin, miten vaikeasta asiasta on kyse: Vaikka tekstissä todetaankin puhuttavan vain esimerkeistä, on silti harmillista, että asian avaaminen on jäänyt puolitiehen. (Suomen psykologiliitto)

Painopisteen siirto yksilökeskeisestä työstä yhteisölliseen työhön on tarkoituksenmukaista, koska ihmisten hyvinvointi on vahvasti riippuvaista yhteisöllisistä ilmiöistä. (Vantaa)

Yhteisöllisen opiskeluhoollon näkökulmasta oppilaitoksen perustehtävän hoitaminen on ensisijainen keino turvata opiskelijan hyvinvointi. Keskeisintä koulutuksen järjestäjän, oppilaitoksen ja opetushenkilöstön antamaa opiskeluhoolltoa on tämän perustehtävän hoitaminen riittävin voimavaroin (esim. perusopetuslaki 3 §, 16 a §, 17 §, 29 § ja 30 §), kelpoisin opettajavoimin (kelpoisuusasetus) ja kullekin opiskelijalle hänen oppimistaan parhaiten tukevan opiskelumuodon ja tarpeen mukaisen tuen avulla. Nämä ovat yhteisöllisen opiskeluhoollon ja ennaltaehkäisevien toimien ydinsisältöä ja ne tulee kirjata laki-esitykseen. (OAJ)

OAJ toteaa, että yhteisöllinen opiskeluhoollto edellyttää, että oppilaitoksen henkilökunnalle säädetään riittävät keinot puuttua tilanteisiin, joissa yksilö vaarantaa toiminnallaan opiskeluyhteisön hyvinvointia. (OAJ)

Yhteisö ja yhteisöllisyys näyttäytyivät lausuntopuheessa suurelta osin problematisoimattomina ja positiivisina käsitteinä, kuten Sipoon ja Vantaan lausunnoista olevat katkelmat esimerkinomaisesti osoittavat. Saastamoinen (2009, 34–35) on todennut yhteisöllisyyden

käsitteen olevan vaikeasti määriteltävä, mutta sisältävän useimmiten myönteisiä konnotaatioita, kuten harmonian, altruistisen välittämisen ja yhteistyön. Tällainen puhetapa näyttäytyy yhteisöä ja yhteisöllisyyttä koskevassa puheessa vallitsevana. Toimintaa toteuttavien ammattikuntien puheessa yhteisöllisyyden käsitteen pulmallisuutta pyrittiin hieman tuomaan esille ja yhteisöllisen toiminnan tapoja toivottiin avattavan muidenkin lausunnonantajien tahoilta, mutta puheosuudet muodostuivat lopulta erilaisten valmiiden ohjelmien listaukseksi. Tällaista yhteisöllisyyttä Rose (1999, 167–179) pitää hallinnan teknologiana, jonka luonteeseen kuuluu sekä ongelmien paikallistaminen että niiden ratkaiseminen. Yhteisöstä muodostuu yksityisen ja julkisen väliin sijoittuva tila, joka näyttäytyy epäpoliittisena ja luonnollisena ihmisten välisenä vyöhykkeenä. Siihen liittyy kuitenkin moraalinen aspekti, jonka kautta identiteettiin kytkeytyvät arvot ja merkitykset määrittävät.

Kuten toiminnan kohteen osalta myös toiminnan toteutuksen osalta yksilön ja yhteisön vastakohtaisuus esitettiin lausuntopuheessa ongelmallisena vain marginaalisesti. Se kuitenkin tuotiin esille, kuten seuraava Oulun kaupungin lausunnosta oleva lainaus osoittaa.

Yhteisöllisyyden esille nostaminen on tuonut mukanaan myös tarpeettoman vastakkainasettelun yhteisöllisen ja yksilökohtaisen toimintamuodon välille. Yhteisöllisen työn innoittamina on oppilaskeskeinen työote nähty paikoitellen ja aiheettomasti jopa epätarkoituksenmukaisena ja voimavaroja tuhlaavana työmuotona. On selvää, etteivät kaikki koulujen ja oppilaitosten pintaan tulevat oppilashuoltokysymykset ja tarpeet ole yhteisöön ja ryhmiin kiinnittyviä tai niiden kautta hoidettavissa olevia. Nämä kysymykset ovat usein nimenomaan oppilaaseen ja hänen perheeseensä kiinnittyviä, ja näkyvät yksilökohtaisen oppilas- ja opiskelijahuollon tarpeina ja vaatimuksina. (Oulu)

Puhetavassa voidaan nähdä kritiikki uusliberalistista sosiaalipolitiikkaa ohjaavaa tehokkuutta ja yksinkertaistamista kohtaan. Yksilöllisten palveluiden muuttaminen massatuotannoksi, jotta palveltavien lukumäärää voidaan kasvattaa ja palvelut voidaan paloittaa suoritteiksi, on nähty tyypilliseksi uusliberalistisen regiimin sosiaalipolitiikalle. (Eräsaari 2011, 184–185.) Yhteisöllinen toimintatapa näyttäytyy lausuntopuheessa massoja palvelevana ja palveluiden "läpivirtaukseen" panostavana, jolloin se edustaa uusliberalistiselle regiimille luonteenomaista taloudellista tehokkuutta.

Toiminnan yhteisöllisen toteutuksen kautta lausuntopuhe sisälsi myös osallisuutta käsitteleviä lausumia. Osallisuuden käsite ankkuroitui Suomessa vahvasti julkishallinnollisiin hankkeisiin ja projekteihin 2000-luvun aikana ja erityisesti osallisuuden edistämistä korostettiin lapsia ja nuoria koskevissa hankkeissa, joissa osallistumismahdollisuuksien

edistämisen ohella pyrittiin syrjäytymisen ehkäisemiseen. (Nivala & Ryyänen 2013, 9, 12–13.) Seuraavat lainaukset kuvaavat osallisuuteen liittyviä puhevariaatioita diskurssin sisällä.

MLL pitää tärkeänä, että oppilaiden osallisuus ja vaikuttaminen implementoidaan kokonaisvaltaisesti koulutyöhön ja ne ovat läpileikkaavia periaatteita kaikessa koulun toiminnassa. Oppilaan mahdollisuus saada vaikuttaa itseään ja kouluympäristöä koskeviin asioihin edistää oppilaan hyvinvointia, kouluviihtyvyyttä ja opiskelumotivaatiota. (MLL)

Suomen Lukiolaisten Liitto muistuttaa, että oppilaat ja opiskelijat ovat olennainen osa koulujen ja muiden oppilaitosten opiskeluyhteisöä. Näin ollen heidät on otettava, ikä ja kehitystaso huomioiden, mukaan yhteisön rakentamiseen ja oman opiskeluympäristön sääntöjen ja suunnitelmien laatimiseen. Myös nuorisolaki velvoittaa kuulemaan nuoria heitä koskevassa päätöksenteossa. (Suomen Lukiolaisten Liitto)

Suomalaisen koulutusjärjestelmänkin kehittämisen kannalta pidämme tärkeänä myös eri toimijoiden osallistumistilanteiden lisäämistä, mikä tulee ehdotuksessa esiin oppilaiden, opiskelijoiden ja huoltajien laajempina mahdollisuuksina osallistua oppilas- ja opiskelijahuollon toteutukseen ja kehittämiseen. Huoltajien osuuden lisäämisen voidaan samalla nähdä tukevan vanhemmuutta ja selkiyttävän kotien kasvatusvastuuta. (Sure)

Lakiluonnokseen ei ole koulukuraattori- ja koulupsykologityön kohdalla tuotu esille huoltajien/perheiden kanssa tehtävää työtä. Ekokulttuurinen näkökulma (lapsen ja nuoren kasvu- ja kehitysympäristön huomioiva hyvinvointityö) on tärkeää opiskeluhuollon palveluiden järjestämisessä. Huoltajat olisi velvoitettava osallistumaan tähän yhteistyöhön. (Rovaniemi)

Osallistuminen osana hyvinvointia edistävää toimintaa tuli näkyvimmin esille lasten ja nuorten puolestapuhujien lausuntopuheessa. Puhetapa kiinnittyy vuonna 2008 voimaan tulleen lastensuojelulain tapaan määritellä lapsen osallisuus asianosaisuuden kautta, jonka toteutumisesta aikuisten on määrä turvata (Nivala & Ryyänen 2013, 13–14). Muiden tahojen puheessa osallistuminen näyttäytyi enemmän velvoittavan osallistumisen ja vastuuttamisen merkityksessä, ja käsitti erityisesti perheen ja huoltajien osallistamisen. Näin osallisuuteen kiinnittyi lausuntopuheessa ylhäältä luodut rakenteet, joiden kautta oikeanlainen osallistuminen, yhteiskuntaan kiinnittävä ja koulutuksen piirissä pitävä, nähtiin mahdollisena ja toivottavana. Tätä rakenteiden ja hierarkioiden kautta määrittyvää toimintaa kutsutaan osallistamiseksi (Nivala & Ryyänen 2013, 14).

Puhe vastuusta osana toiminnan hyvinvointia edistävää tavoitetta määriteltiin yhteisölle ja siinä osallisina oleville yksilöille sekä perheelle ja huoltajille. Osallistuminen ja osallistaminen nähtiin toiminnan toteutuksen merkittäväksi osaksi, jotta kysymys vastuusta jakautuisi kaikkien toimintaan liittyvien yhteiseksi asiaksi.

Se on ensimmäinen laki, jossa ymmärretään, että oppilas ja opiskelija ovat jäseniä opiskeluyhteisössä. Opiskelijan itsensä lisäksi oppilaitosyhteisö ja lähipiiri vaikuttavat merkittävästi opiskelijaan ja opiskelijaa voidaan auttaa sekä opiskeluyhteisön että lähipiirin kautta. (Etelä-Suomen AVI)

Yhteisöllisen opiskeluhuollon näkökulmasta on tärkeää koko henkilöstön, vanhempien ja opiskelijoiden sitoutuminen opiskeluhuollon tavoitteisiin, mikä edellyttää yhteistä arvokeskustelua. Yhteisesti määritellyt arvot ja koulun toimintakulttuuri luovat kaikkeen koulun toimintaan vaikuttavan perustan. (SOSTE)

MLL katsoo että kodin ja koulun yhteistyö on nostettava nykyistä keskeisempään rooliin esityksessä. Säännöksiin on kirjattava tavoite vahvistaa ja kehittää yhteistyötä kodin ja koulun välillä oppilashuollon osalta. Koulutuksen arviointineuvoston raportin (2010) mukaan vain neljännes kouluista on ottanut huoltajat mukaan kouluyhteisön kehittämiseen. Yhteisöllisyyttä on tältä osin syytä lisätä tuntuvasti. Yhteistyön lähtökohtana tulee olla jaettu vastuu lapsen kehityksen turvaamisesta. Yhteistyön on perustuttava kodin ja koulun väliseen vuorovaikutukseen. Erityisesti on pohdittava, miten saada mukaan myös niitä vanhempia, jotka kokevat yhteistyön vieraaksi. Koulun tulee osallistaa sekä oppilaita että vanhempia koulun toiminnan suunnittelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa. (MLL)

Hyvinvointivalttiollisen sosiaalipolitiikan tavoitteeksi määrittynyt vanhempien syyllisyyden vähentäminen ennaltaehkäisevien toimien avulla sekä yhteiskunnallisiin olosuhteisiin ja rakenteisiin vaikuttamalla näyttää muuttuneen uusliberalistisen hallinnan regiimissä yritykseksi lisätä motivaatiota moralisoinnin ja syyllistämisen kautta. Tällainen puhetapa, johon kiinnittyvä moraalinen aspekti näyttää äärimuodossaan vanhemmat piittaamattomina ja vastuuttomina, liittyy myös varhaisen puuttumisen taktikkaan. (Harrikari 2008, 125–127; Jallinoja 2006, 151–153.) Puhetapa voidaan lisäksi kytkeä laajemmin yhteiskunnassa käytyyn keskusteluun vanhemmuudesta ja kasvatustavasta jakautumisesta. Jallinojan (2006, 112–115, 125–130) 2000-luvun perhekeskustelua koskevassa tutkimuksessa vanhemmat nähtiin lasten lisääntyneen pahoinvoinnin pääasiallisiksi syyllisiksi ja täten myös ongelman ratkaisuksi. Lausuntopuheessa vanhemmille ja huoltajille jaettava vastuu esitettiin koulun taholta säädeltynä osallistamisena, johon oli velvollisuus osallistua.

Uusliberalistisen hallinnan regiimissä sosiaalipoliittisen toiminnan paradigma on hyvinvointivalttiollista interventionistisempi ja normittavampi (Harrikari 2008, 118). Tämä tulee esiin myös lausuntopuheessa, jossa yhteisön ja osallistuvan yksilön vastuu oppilashuoltotoiminnan toteutuksesta tulee hegemoniseksi puhettavaksi. Myös tässä diskurssissa taloudellisen tehokkuuden itsestäänselvyydestä ja niukkuusretoriikan luonnollisuudesta tulee diskurssia lävistävä puhetapa.

6.4 Oppilashuoltotoiminnan muoto

Toiminnan muotoa käsittelevä diskursiivinen kokonaisuus muodostui puheosuuksista, joissa määriteltiin toiminnan rakenteellisia sekä sisällöllisiä yksityiskohtia ja rajoja. Vaikka kyseessä oli lakiluonnosta kommentoivat tekstit, ja sitä kautta nimenomaan toiminnan muodon lakitasoinen määrittely, syntyi diskurssin sisälle vaihtelua. Analyysissa lausumia tarkasteltiin *muotoutuminen ilman tarkkaa sisällöllistä määrittelyä - tarkka sisällöllinen määrittely* -akselilla, jota kautta ne kytkeytyivät osaksi hallinnan regiimejä.

Eniten toiminnan muodon ja sisällön määrittelystä puhuttiin valtiotason sekä lasten ja nuorten etujärjestöjen toimijoiden lausunnoissa. Lausumille oli ominaista tarkkaa ja yksityiskohtaista määrittelyä kannattava puhe, jossa toiminta haluttiin kirjattavan lakiin mahdollisimman perusteellisesti ja aukottomasti. Määrittelyjen tarkkuuden nähtiin olevan tae toiminnan arvioinnille ja laadulle. Lakiluonnoksen keskeiseksi tavoitteeksi määriteltä yhdenmukaisuuden palveluiden saatavuudessa (HE-luonnos 2012, 47) nähtiin taatavan tarkan sääntelyn ja siitä juontuvan läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden kautta.

Tehokkaan valvonnan edellytyksenä on mahdollisimman täsmällisen lainsäädännön lisäksi kattava ja ajantasainen tiedonkeruu ja tilannekuvatieto valvottavasta kokonaisuudesta. Ilman kattavaa seurantaa ja tiedonkeruuta ei valvontakaan voi olla tehokasta. (Valvira)

Omavalvonta on hyvä lisä valvonnan eri keinoihin, mutta se ei yksinään riitä turvaamaan opiskelijan oikeuksia. Jotta lain tavoitteet toteutuisivat, se tarvitsee tehokkaampaa valvontaa koskevan sääntelyn. Lisäksi myös valvonnan näkökulmasta psykologi- ja koulukuraattoripalveluiden sääntelyn epämääräisyys on ongelmallista. Jotta valvonta voi toimia tehokkaasti, on sen kohteen oltava selkeästi mitattava tavoite. (Lastensuojelun keskusliitto)

Yksityiskohtaisen ja tarkan sisällöllistä määrittelyä koskevan puheen vastapoolina lausunnoissa näyttäytyi puhe, jossa toiminnan muotoutuminen ilman täsmällistä sisällöllistä määrittelyä nähtiin keskeisenä. Näiden lausujien puheessa sääntelyn tuli koskea oppilashuoltojärjestelmän rakennetta ja rajoja, joiden sisällä toimijoiden ammattitaitoon toiminnan järjestämiseksi tuli luottaa. Tällainen puhe oli edellistä tyypillisempää kuntatason, oppilashuoltoa toteuttavien tahojen ja oppilaitostahojen puheessa.

Psykologin tekemä asiantuntijatyö koulussa on usein monenlaista osallistumista keskusteluihin koulun eri foorumeilla, eikä tämä asiantuntijatyö aina jäsennny eikä sen ole tarpeenkaan jäsentyä minkään valmiin formaatin kautta. Kysymys on monenlaisista tavoista

tuoda koulun arkeen, suunnitteluun ja kehittämiseen tietoa lapsen ja nuoren oppimisesta, tasapainoisesta kehityksestä ja niiden ehdoista. (Suomen psykologiliitto)

Yhteisötason opiskeluhuollon arkitoimintaan vieminen on pitkäjänteistä ja myös uusia toimintatapoja vaativaa. Miten mittaamme yhteisötason opiskeluhuollon onnistumista? (Luksia)

Lakiesityksessä ehdotetut tiukat määräajat psykologin ja kuraattorin keskusteluavulle eivät toimi, vaan opiskelija- ja oppilashuoltohenkilöstölle tulee jättää mahdollisuus ta-pauskohtaiseen arviointiin myös avun saantiaikataulun määrittelyssä. (Yksityiskoulujen liitto)

Muodon määrittelyä koskevat puheosuudet kiinnittyivät siis toiminnan arviointia, valvontaa ja seurantaan koskevaan puheeseen. Rose ja Miller (2010, 47–48) näkevät nämä hallinnan analytiikan tutkimuksen avainosana ja sille sisäsyntyisenä toimintana. Poliittisen hallinnan luonteeseen kuuluu sisäsyntyisesti arviointi, josta tehdään johtopäätöksiä ja joiden pohjalta tehdään uusia ohjelmia. Tämä on osa hallinnan analytiikan ohjelmallista luonnetta, johon kuuluu kiinteänä osana alituinen toiveikkuus mahdollisuudesta pukea todellisuus ohjelmiksi, joiden avulla yhteiskuntaa tai jotain sen osaa voidaan hallita tehokkaammin ja paremmin.

Oppilashuollon muotoa määrittelevän diskurssin sisällä hyvinvointivaltiollisia ja uusliberalistisia rationaliteettaja edustavat puhetavat jakautuivat melko selkeästi lausujatahon mukaan. Hyvinvointivaltiollisessa regiimissä asiantuntijuus muodostui sosiaalisen hallinnan toteutumaksi. Asiantuntijat muodostivat linkin poliittisten päämäärien ja henkilökoh-taisen käyttäytymisen välille, jolloin heille muodostui "reviirejä". "Reviirit" rakentuivat luottamukseen heidän ammatillisesta viisaudestaan, jonka pohjalta heillä oli valta tehdä päätöksiä ja toimia. (Miller & Rose 2010, 158–159, 161–162.) Oppilashuoltoa oppilaitoksissa toteuttavat tahot, samoin kuin kunta- ja oppilaitostahot, ovat olleet ympäristöjä, joihin oppilashuoltojärjestelmään kiinnittyneet asiantuntijat ovat historiallisesti ankkuroi-tuneet ja joissa he ovat toimineet. Oppilashuoltojärjestelmä on rakentunut niiden va-raan ja niiden "reviiriksi". Näiden tahojen toiminnan muodon tarkkaa määrittelyä vieras-tava puhe voidaan siis hallinnan analytiikan näkökulmasta selittää niiden yhteiskunnalli-sella ja historiallisella taustalla. Valtiotahon kiinnostus toiminnan tarkkaan määritte-lyyn näyttäytyy tämän teorian valossa puolestaan asiantuntijuuden hyvinvointiregiimissä saaman vallan rajoittamistarpeena. Arviointimenetelmistä on muodostunut uusliberalisti-sen hallinnan regiimissä teknologioita, joilla asiantuntijoiden toimintaa on muutettu mi-tattavaan ja sitä kautta näennäisesti objektiivisesti arvioitavaan muotoon niin, että heidän

muodollinen itsenäisyys on säilynyt. (Miller & Rose 2010, 161–162; Eräsaari 2011, 200.) Lasten ja nuorten etujärjestöjen ehdotukset toiminnan tarkasta määrittelystä näyttäytyvät sen sijaan hyvinvointiregiimissä toimineiden universaalien palveluiden korvaajina ja yhteiskunnan velvoitteena tarjota edelleen kaikille jonkinlaiset palvelut (Palola 2011, 285–287).

7 Lopuksi

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin annettuja lausuntoja on tässä tutkimuksessa tarkasteltu hallinnan regiimeiksi käsitettyjen teoreettisten muodostelmien näkökulmasta tavoitteena esittää niissä rakentuva kuva oppilashuollon sosiaalipoliittisesta tarkoituksesta. Edellisessä luvussa lausuntopuhetta analysoitiin neljän kokonaisuuden ja niiden sisällä muodostuneen diskursiivisen vaihtelun kautta. Toiminnan luonnetta, kohdetta, toteutusta ja vastuuta sekä muotoa määrittävät diskursiiviset kokonaisuudet näyttivät koostuvan uusliberalistista sanastoa käyttävästä talous- ja markkinalähtöisestä puheesta. Tällainen puhetapa näyttää vahvistaneen asemaansa sekä sosiaali- että koulutuspolitiikassa 1990-luvulta lähtien. (Julkunen 2006, 60–61; Varjo, Kalalahti & Silvennoinen 2016, 357–358, 361.) Diskursiivisten kokonaisuuksien taustalla vaikuttavissa rationaalisuuksissa todettiin kuitenkin olevan regiimien välistä vaihtelua, jonka selkeimpänä juonteena näyttäytyi yksilön ja yhteisön välisen suhteen jännite. Ennen analyysistä tehtäviä johtopäätöksiä pohditaan kuitenkin tutkimuksen luotettavuutta.

7.1 Tutkimuksen luotettavuus

Diskurssianalyttisen tutkimuksen tavoitteena ei ole rakentaa aukotonta ja ”todellista” kuvaa tutkittavasta kohteesta. Tutkimuksen tuottama kuva todellisuudesta on kontekstuaalinen ja sosiaalisesti tuotettu samoin kuin sen tutkimuksen kohde. Sillä voidaan siis ainoastaan kuvata aiheesta esitettyjä, tietyssä ajassa ja paikassa vallitsevia puhetapoja ja diskursseja. (Pynnönen 2013, 35–36; Juhila & Suoninen 1999, 234). Tutkimuksen luotettavuus kytkeytyy tätä kautta erityisen vahvasti tehtyjen valintojen ja ratkaisujen läpinäkyvään raportointiin. Valintoja perustellaan kirjoittamalla näkyväksi teoreettiset ja metodologiset lähtökohdat. (Kantola 2002, 60–61.) Tässä tutkimuksessa analyysia ja siitä tehtyjä johtopäätöksiä on pyritty todentamaan aineistosta nostettujen esimerkkien avulla. Niiden avulla on pyritty sekä perustelemaan tehtyjä teoriapohjaisia tulkintoja että mahdollistamaan lukijan muunlaiset tulkinnat.

Tutkimussuuntauksen lähtöoletus kielen ja todellisuuden välisestä suhteesta koskee myös tutkimuksen kieltä. Tutkija on tutkimuskohteensa tavoin osa ympäröivää sosiaalista todellisuutta ja sen tapaa käyttää kieltä. Tutkimuksessa käytetty kieli on siis yhtäläillä konstruktiivista, eikä kuvaa todellisuutta yksiselitteisesti. Tutkijan on reflektoitava kriittisesti

omaa kielenkäyttöään ja kiinnitettävä huomiota siihen, missä määrin hän itse uusintaa vallitsevia dikotomioita ja vahvistaa olemassa olevia kategorioita. Tutkijan on oltava tietoinen omasta kontekstistaan ja sen vaikutuksesta tapaan käsitteellistää ilmiö, muodostaa siitä merkityksiä ja rajat tulkintoja. (Jokinen ym. 1999, 13, 23–24; Pietikäinen & Mäntynen 2009, 37; Juhila ym. 2016, 31; Pynnönen 2013, 36.) Tämä on tarkoittanut jatkuvaa vuorovaikutusta aineiston kanssa sekä siitä tehtyjen tulkintojen kyseenalaistamista läpi tutkimusprosessin. Tutkijan reflektiivisyydestä huolimatta tutkimus on aina jossain määrin vallankäyttöä, jossa tuotetaan tiettyjä jäsennostapoja ja näkökantoja tutkimuksen kohteesta sekä luodaan yhteyksiä sosiaalisesta todellisuudesta.

Tutkimuksen aineisto, oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin annetut lausunnot, asettavat tulkinnalle omat rajoitteensa. Ne on kirjoitettu tarkoituksena vaikuttaa kyseessä olevaan lakiin ja sen sisältöön kiinnittyen sitä kautta lausunnonantajan oman aseman ja omien etujen puolustamiseen sekä laajemmin lausuntomenettelyn prosessiin. Tämä vaikuttaa luonnollisesti käytettyyn sanastoon ja retoriikkaan. Sanavalinnat ja käytetty retoriikka ovat kuitenkin myös kirjoittajan valinta. Valitut sanat ja käsitteet rakentavat ja uusintavat tiettyjä diskursseja ja tekevät sitä kautta valitusta kielenkäytön tavasta merkityksellistä. Samalla sanomatta jäävät sanat ja käsitteet määrittävät toisenlaiset diskurssit marginaaliin. Säädosmenettelyn luomassa yhteiskunnallisessa kontekstissa lausuntotekstien kielenkäyttö tulee osaksi yhteiskunnallista toimintaa ja valtakamppailua, mikä tekee niiden tutkimuksen mielenkiintoiseksi.

Tässä tutkimuksessa on pyritty tekemään näkyväksi niitä sosiaalipoliittisia tehtäviä, joita lausunnonantajat oppilashuoltotoiminnalle lausuntopuheessaan määrittivät sekä niiden yhteyttä hallinnan analytiikan hyvinvointivalttiolliseen ja uusliberalistiseen regiimiin. Tavoitteena on ollut tuoda ilmi oppilas- ja opiskelijahuoltolain valmisteluun vaikuttaneita hallinnan rationaliteettia sekä säröttää niiden vääjäämättömyyttä/luonnollisuutta ja välttämättömyyttä. Tarkoituksena ei ole ollut rakentaa negatiivista tai pessimististä kuvaa lakiuudistuksesta, vaan tehdä näkyväksi yhteiskunnallista keskustelua ja siinä vaikuttavia rationaliteetteja, joiden valossa asioihin kiinnittyviä “luonnollisuuksia” ja “välttämättömyyksiä” voidaan kyseenalaistaa.

7.2 Johtopäätöksiä ja pohdintaa

Oppilas- ja opiskelijahuollon lakiluonnokseen annettuja lausuntoja tutkimalla voitiin todeta, että lasten ja nuorten hyvinvointia edistäväksi määritellystä laista käyty yhteiskunnallinen keskustelu oli uusliberalistisen talouspuheen, tai ainakin siitä ammentavan sanaston, lävistämää. Vaikka diskursiivisista kokonaisuuksista oli löydettävissä sekä hyvinvointivaltiolliseen että uusliberalistiseen hallinnan regiimiin kiinnittyvää puhetta, uusliberalistiset rationaliteetit olivat kuitenkin vallitsevassa asemassa. Havainto on linjassa muiden sosiaalipolitiikan ja koulutuspolitiikan tavoitteita ja tehtäviä kartoittaneiden tutkimusten kanssa (ks. esim. Silvennoinen ym. 2016; Palola & Karjalainen 2011).

Lausuntopuhe oppilashuollon sosiaalipoliittisesta tarkoituksesta ei sisältänyt siihen historiallisesti yhdistettyä hyvinvointivaltiollisen regiimin rationaliteettia toiminnan turvaavasta luonteesta (Jauhiainen 1993, 264–265) vaan sen tarkoitukseksi näytti muodostuvan yhteiskunnallinen investointi. Vaikka oppilashuoltotoiminnan tavoitteeksi määrittyi edelleen yhteiskunnan jatkumisen turvaaminen, kiinnittyi hyvinvoinnin paradigma lausuntopuheessa uusliberalistisen regiimin rationaliteetteihin. Hyvinvoiva lapsi ja nuori nähtiin tarpeellisena hyvinvoivalle ja kilpailukykyiselle valtiolle, kun hyvinvointivaltiollisessa regiimissä valtion hyvinvointi oli olennaista nimenomaan kansalaisen hyvinvoinnin parantamiseksi (Saarinen ym. 2014, 614–615). Hyvinvointivaltion rationaliteetit, universalismi ja solidaarisuus, tulivat lausuntopuheessa esille lähinnä palveluiden yhdenvertaista saatavuutta painottavana sanavalintana sekä kaikkiin yhteisön jäseniin kohdistuvan toimintatavan tähdentämisenä, yhteisöllisen oppilashuollon käsitteenä.

Hyvinvointivaltiollisen ja uusliberalistisen regiimin perustavanlaatuiset eroavaisuudet liittyvät juuri tapaan käsittää yksilön ja yhteisön väliset kompleksiset suhteet. Hyvinvointivaltion on sanottu olevan individualismin ja kollektivismien, sekä vapauden ja turvallisuuden välinen kompromissi (Palola 2011, 285), jota uusliberalistinen kritiikki on arvostellut nimenomaan yksilön holhoamisesta ja vapauden kaventamisesta (Riihinen 2011, 131). Tässä piilee myös lausuntopuheessa rakentuneita diskursiivisia kokonaisuuksia lävistävä jännite. Kompleksinen käsitys yksilön ja yhteisön väliseen suhteeseen liittyvistä vastuun ja oikeuden kysymyksistä puheessa, jossa taloudellisten resurssien niukkuus hyväksytään tosiasiana, lävistää diskursiivisia kokonaisuuksia. Puhe ennaltaehkäisystä ja varhaisesta puuttumisesta näyttää myös määrittävän oppilashuoltotoiminnan sisäiseksi

tarkoitukseksi. Historiallinen tarkoitus oppilashuollosta itsessään ennaltaehkäisevänä toimintana, esimerkiksi osana lastensuojelua ja koulutuspolitiikkaa, jää lausuntopuheessa marginaaliin.

Yhteisöllisyys ja yhteisöllinen työtapaa esiintyivät lausuntopuheessa sekä taloudellisena että inhimillisenä ratkaisuna oppilashuoltotoimintaan. Yhteisö-puhe sosiaalisten ja kulttuuristen ongelmien ratkaisijana on 2000-luvun aika vahvistunut yhteiskunnassa (Jallinoja 2006, 192–193; Filander & Vanhalakka-Ruoho 2009, 11–12), ja sitä on selitetty niin yksilöllistymiskehityksen saturaatiopisteellä (Saastamoinen 2009, 35), yhteiskunnan käsitteen kriisiytymisestä johtuvalla vastuun uudelleenjaolla (Eräsaari 2011, 202), nostalgisella kaipuulla idealisoituun yhteisöön (Filander & Vanhalakka-Ruoho 2009, 11; Jallinoja 2006, 200) kuin taloudellisilla säästöilläkin (Eräsaari 2009, 86). Myös oppilashuoltotoiminnan yhteisöllistä työtapaa kannattavista puheosuuksista on löydettävissä kaikki edellä esitetyt selitykset. Yhteisöllisyys yksilökeskeisyyden vastapoolina poikkeaa hyvinvointivaltiollisen regiimin yhteisvastuun ideasta, myös lausuntopuheessa. Hyvinvointivaltiollisessa regiimissä ongelmien syitä etsittiin yhteiskunnan rakenteista (Harrikari 2008, 105), kun taas uusliberalistiseen regiimiin asemoituva yhteisö-puhe sisältää ajatuksen vastuullisista yksilöistä (Miller & Rose 2010, 134). Oppilashuollon sosiaalipoliittisia tarkoituksia tutkittaessa tämä näyttäytyy yhteisön vastuun korostumisena toiminnan luonteen, kohteen ja toteutuksen saroilla. Yhteisön käsitteellä viitataan lausuntopuheessa oppilasyhteisöön niin luokka- kuin koulutasolla, koko kouluyhteisöön sisältäen joissain puheenvuoroissa myös perheen ja huoltajat, sekä laajimmillaan kaikkiin lasten ja nuorten elämään kuuluviin toimijoihin, kuten yhteiskunnallisiin järjestöihin ja nuorisotoimeen. Yhteisöjen problematiikkaa ja sisäisiä jännitteitä, kuten koulun pakkolaitosominaisuutta, perheen resursseja osallistua yhteisöön tai eri ammattikuntien välisiä asiantuntijuuden reviirikamppailuja ei puheessa nosteta esille.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain luonnoksen annettujen lausuntojen analyysi osoitti, ettei hyvinvoivaa lasta ja nuorta nähty sidosryhmien puheessa arvona sinänsä, vaan yhteiskunnallisena resurssina. Yksilön elämänhaasteet ja niissä tukeminen oppilashuoltotoiminnan kautta nousivat esille vain marginaalisesti. Pahoinvoiva yksilö saatettiin sen sijaan nostaa esille yhteisön hyvinvointia vaarantavana tekijänä, jonka oikeus (pakko)yhteisöön kuulumiseen voitiin kyseenalaistaa. Oppilashuoltotoiminnan historialliseen muotoutumiseen

kontekstoituva tarkoitus turvaverkkona, *“joka on valmis tarttumaan koko kapasiteetilaan horjahteleviin ja putoileviin opintien kulkijoihin”* (Jauhiainen 1993, 264) näyttäytyy tämän tutkimuksen valossa muuttuneen. Jos oppilashuoltotoiminta hyvinvointivaltiossa regiimissä näyttäytyi universaaleja ja ennaltaehkäiseviä palveluita vankempaa tukea tarvitsevien lasten ja nuorten huoltojärjestelmänä, on yhtenäistä lakia kommentoivissa lausunnoissa yhteiskunnan tarjoamaa “täsmäapua” haluttu nähdä tarveharkintaisena ja delegoida laajemmin yhteiseksi, ja yksilölliseksi, vastuuksi. Paradoksaalisesti tällaisen suuntauksen on nähty ohentavan yhteisöllistä otetta. Yhteisöissä keskeistä on solidaarisuus erilaisten jäsenten kesken, jolloin heikkojen on mahdollista tukeutua vahvempiin. Kontrollin lisääminen puolestaan vähentää luottamusta kanssaihmiisiin, karsii vapautta itsenäiseen tekemiseen ja kaventaa sitä kautta yhteisyyden tuottamaa hyvinvointia. (Eräsaari 2009, 81–82; Kuittinen & Kejonen 2009, 264–266.) Näin ollen yhteisö ja yhteisöllinen toimintatapa voidaan ajatella ennen kaikkea uusliberalistisen hallinnan regiimiin yhdistyvänä teknologiana.

Koulujärjestelmää on ryhdytty käsitteellistämään yritysmaailmasta nousevin käsittein ja diskurssein, ja kilpailukyky niin kansakuntaa kuin koulutustakin määrittävänä puhetapa on vahvistunut 1990-luvulta lähtien. (Silvennoinen ym. 2016, 27–28; Silvennoinen & Kinnari 2015, 64; Simola 2004, 117–119). Oppilashuollon asemoituminen koulun ja muun yhteiskunnan välimaastoon on antanut sille periaatteellisen mahdollisuuden ottaa poikkeava näkökulma tapaan nähdä koulu ja oppilaat (Jauhiainen 1993, 4, 262). Näin ei kuitenkaan tämän tutkimuksen valossa näytä tapahtuvan, vaan oppilashuollon sosiaalipoliittinen tarkoitus kiinnittyy lausuntopuheessa vahvasti koulutuspoliittisiin tavoitteisiin. Ja vaikka koulutusjärjestelmän universaalit periaatteet ovat pääpiirteittäin edelleen voimassa, uusliberalistiset rationaliteetit muuttavat sen legitimizeettiä. Mahdollisuuksien tasa-arvo erilaisia lähtökohtia kompensoivana ideologiana näyttää muovautuneen yksilöiden tasa-arvoisiksi mahdollisuuksiksi ja oikeuksiksi osallistua itseään koskeviin valintoihin. (Silvennoinen ym. 2016, 26–28; Varjo ym. 2016, 355–356.) Myös sidosryhmien lausuntopuheessa tällainen ajatusmalli tulee esille. Huomiotta jäävät kuitenkin erot yksilöiden välisissä lähtökohdissa ja toimintakyvyissä.

David Harvey (2008, 11) on todennut, ettei mikään ajattelutapa voi päästä vallalle, ellei sitä ei ole edistämässä arvoihin ja mahdollisuuksiin vetoava käsitejärjestelmä. *Jos tällainen käsitejärjestelmä on menestyksenkäs, se sulautuu ajatteluamme siinä määrin, että*

alamme pitää sitä itsestäänselvänä ja kyseenalaistamattomana (Harvey 2008, 11). Eräsaaren mukaan (2011, 198) uusliberalismista on vähitellen tullut hegemoninen ajattelu- ja puhetapa, joka ulottuu myös arkiajatteluun. Tästä huolimatta, vaikka puhe oppilashuoltotoiminnan sosiaalipoliittisista tarkoituksista näyttää analyysin perusteella kiinnittyvän uusliberalistiseksi hallinnaksi nimettyyn regiimiin, ei sen tämän tutkimuksen valossa voida väittää olevan uusliberalististen rationaliteettien hallitsemaa. On kuitenkin kiinnostavaa pohtia, mitä uusliberalististen rationaliteettien lävistämä kielenkäyttö ja siitä seuraavat käytännöt tekevät oppilashuoltotoiminnalle ja -järjestelmään kytkeytyvien ammattilaisten ammatti-identiteetille. Julian Le Grandin tutkimuksessa julkisten organisaatioiden työntekijöiden ammattietoksesta (2003) selvitettiin uusliberalististen käytäntöjen vahvistumisen vaikutusta brittiläisen hyvinvointivaltion ammattilaisiin 1990-luvulla. Esi-merkkiryhmänä tutkimuksessa olivat sairaanhoitajat, joiden ammatti-ideologian katsottiin pohjaavan vastuurationalisuuteen ja haluun auttaa muita ihmisiä. Uusliberalistisen kielenkäytön ja käytäntöjen voimistumisen todettiin tutkimuksessa aiheuttavan ristiriidan ammatti-identiteettiin kuuluvan altruismin ja johdon virallisen ideologian välille. Tämän seurauksena sairaanhoitajat vähitellen luopuivat vastuullisuuden etiikasta ja myöntyivät uusliberalistiseen tapaan nähdä työnsä. Samansuuntaisia havaintoja sosiaalityön etiikan murenemisesta on tehnyt Sari Hintikka pro gradu -tutkielmassaan (2006). Sosiaalityöntekijöiden oli tutkimuksen perusteella muutettava käsitystään oman työnsä hoitamisesta, jotta he saattoivat suoriutua jatkuvista muutoksista. Oppilashuollon sosiaalipoliittiseen tarkoitukseen ja sitä käytännön tasolla toteuttavien ammattikuntien ammattietiikkaan liitettyä tällainen suuntaus ohentaa työhön sitoutumista sekä johtaa mahdollisesti ”helposti hoidettaviin asiakkaisiin” panostamiseen. Tällöin ollaan jo melko kaukana oppilashuoltotoiminnan historiallisesta ja sosiaalipoliittisesta perustasta.

Lähteet

Ahtola, A. 2012. Proactive and preventive student welfare in Finnish preschool and elementary school: handling of transition to formal schooling and a national anti-bullying program as examples. Turku: Turun yliopisto.

Akava. <http://www.akava.fi/akava/organisaatio/jasenjarjestot/jasenmaat>. (Katsottu 28.12.2015.)

Aluehallintovirasto. Etelä-Suomi. Toiminta-alue. Toiminta ja tehtävät. <https://www.avi.fi/web/avi/avi-etela-suomi-toiminta-ja-tehtavat#.WDLV4NV94-U>. (Katsottu 21.11.2016.)

Aluehallintovirasto. Itä-Suomi. Viraston esittely. http://www.avi.fi/documents/10191/135256/Viraston_esittely_verkkoversio+2016.pdf/079d34ab-d85c-441b-a0d7-05f7a56285ed. (Katsottu 23.11.2016.)

Aluehallintovirasto. Toiminta ja tehtävät - Lounais-Suomi. <https://www.avi.fi/web/avi/avi-lounais-suomi-toiminta-ja-tehtavat#.WRqQN-t94-U>. (Katsottu 16.5.2017.)

Alve, A.-K. 2016. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain lausunnot kriittisen diskurssianalyysin kohteena. Erityispedagogiikan kandidaatin tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.

AMEO. <http://www.ameo.fi/ameo>. (Katsottu 21.11.2016.)

AMKE. <http://www.amke.fi/jasenyys.html>. (Katsottu 2.5.2017.)

Carabine, J. 2001. Unmarried Motherhood 1830–1990: A genealogical analysis. Teoksessa Wetherell, M., Taylor, S. & Yates, S. J. (toim.). *Discourse as data. A guide for analysis*. Bath: The Open University, 267–310.

Dean, M. 1997. Köyhyyden hallinnoinnin genealogia. Teoksessa Hänninen, S. & Karjalainen, J. (toim.) *Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta*. Tampere: Gaudeamus. 64–110.

Dean, M. 2010. *Governmentality. Power and rule in modern society*. 2nd edition. Padstow: SAGE.

Fairclough, N. 1995. *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Harlow: Longman.

Fairclough, N. 1997. *Miten media puhuu?* Tampere: Vastapaino.

Filander, K. & Vanhalakka-Ruoho, M. 2009. Johdanto. Teoksessa Filander, K. & Vanhalakka-Ruoho, M. (toim.). *Yhteisöllisyys liikkeessä*. Jyväskylä: Gummerus, 11–18.

Foucault, M. 1980. *Power/knowledge: selected interviews and other writings 1972–1977*. New York: Pantheon Books.

Foucault, M. 2005. Tiedon arkeologia. Tampere: Vastapaino 2005.

Foucault, M. 2010. Turvallisuus, alue ja väestö. Hallinnallisuuden historia. Collège de Francen luennot 1977–1978. Suom. A. Paakkari. Helsinki: Tutkijaliitto.

Eräsaari, L. 2011. Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa Palola, E. & Karjalainen V.(toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveiden ja hyvinvointin laitoksen julkaisuja. Helsinki: Yliopistopaino, 181–203.

Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Luonnos 30.11.2012. (Saatu sähköpostitse OKM:n kirjaamosta 25.3.2015.)

Harrikari, T. 2008. Riskillä merkityt. Lapset ja nuoret huolen ja puuttumisen politiikassa. Helsinki: Nuorisotutkimusseura.

Harvey, D. 2008. Uusliberalismin lyhyt historia. Tampere: Vastapaino.

Helén, I. 2004. Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucaultlainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Rahkonen, K. (toim.) Sosiologisia nykykeskusteluja. Tampere: Tammer-Paino. 206–236.

Helén, I. 2010. Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka. Foucault’lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Kaisto J. & Pyykkönen, M. (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, poliittisen ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 27–48.

Hintikka, S. 2006. ”Tehkää hipaisemalla”: sosiaalityöntekijöiden käsityksiä sosiaalityöntekijöiden ja johdon välisestä vuorovaikutuksesta. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto.

Husa, S. 1995. Foucault’lainen metodi. Niin & näin 2(3), 42–48.

Hänninen, S. & Karjalainen, J. 1997. Johdanto. Teoksessa Hänninen, S. & Karjalainen, J. (toim.) Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Tampere: Gaudeamus, 7–27.

Jallinoja, R. 2006. Perheen vastaisku. Familistista käännettä jäljittämässä. Helsinki: Gaudeamus.

Jauhiainen, A. 1993. Koulu, oppilaiden huolto ja hyvinvointivaltio. Suomen oppivelvollisuuskoulun ja sen asiantuntijajärjestelmien muotoutuminen 1800-luvun lopulta 1900-luvulle. Turku: Turun yliopisto.

JHL. Tietoa JHL:stä. <http://www.jhl.fi/portal/fi/jhl-tieto/>. (Katsottu 30.12.2015.)

Joensuu lukuina. <http://www.joensuu.fi/joensuu-lukuina.jsessionid=E991D48E2D243B6B82A2E09AE88BF226.node1>. (Katsottu 29.4.2017.)

Johansson, J. 2006. Lainvalmistelu: yleisiä reunaehdoja ja yhteiskunnallisesta muutostarpeesta säädöksen tarkistamistoimiin. Helsinki: Helsingin yliopisto.

- Jokinen, A. 1999. Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 126–159.
- Jokinen, A., Juhila, K. ja Suoninen, E. 2016. Diskursiivinen maailma. Teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen E. Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Tampere: Vastapaino, 25–50.
- Juhila, K. & Suoninen, E. 1999. Kymmenen kysymystä diskurssianalyysistä. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. Diskurssianalyysi liikkeessä Tampere: Vastapaino, 233–252.
- Julkunen, R. 2001. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, R. 2006. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Kaisto J. & Pyykkönen, M. 2010. Johdanto: Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa Kaisto J. & Pyykkönen, M. (toim.). Hallintavalta. Sosiaalisen, poliittisen ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 7–26.
- Kantola, A. 2002. Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta 1990-luvun talouskriisissä. Tampere: Tammer-Paino.
- Kantola, A. 2006. Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanasto. Teoksessa Heiskala, R. & Luhtakallio, E. (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 156–178.
- Karisto, A., Takala, P. & Haapola, I. 2003. Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipoliittikan muutos Suomessa. Helsinki: WSOY.
- Karjalainen, V. 2011. Aktiivisen sosiaalipoliittikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Palola, E. & Karjalainen V. (toim.). Sosiaalipoliittikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja. Helsinki: Yliopistopaino. 227–248.
- Karjalainen, V. & Palola, E. 2011. Johdannoksi - ajatuksia kirjan ytimeästä. Teoksessa Palola, E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipoliittikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja. Helsinki: Yliopistopaino, 5-11.
- Karvi. <https://karvi.fi/karvi/>. (Katsottu 24.11.2016.)
- Karvonen, S. & Rimpelä, M. 2002. Kuntatyypin mukaiset erot nuorten hyvinvoinnissa ja terveydessä. Yhteiskuntapoliittikka 67 (2002):5, 403–414.
- Kielitoimiston sanakirja. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/>. (Katsottu 20.4.2017.)
- Kitee. <http://www.kitee.fi/kiteen-kaupunki>. (Katsottu 25.4.2017.)

- Kivirauma, J. 2002. Erityisopetuksen historialliset kehityslinjat Suomessa. Teoksessa Jahnukainen, M. (toim.) Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa. Juva: Bookwell, 23–33.
- Kontio, M. 2013. Jaetun ymmärryksen rakentuminen moniammatillisen oppilashuoltoryhmän kokouksissa. Oulu: Oulun yliopisto.
- Koskela, T. 2009. Perusopetuksen oppilashuolto Lapissa opettajien käsitysten mukaan. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Koulukuraattorit ry. http://www.talentia.fi/talentia/jasenyhdistykset/koulukuraattorit-solkuratorer_ry. (Katsottu 28.12.2015.)
- Kuittinen, M. & Kejonen, M. 2009. Yhteisöllisyyden paradoksit: tiimit ja henkilöstöryhmät yhteistä merkitystä rakentamassa. Teoksessa Filander, K. & Vanhalakka-Ruoho, M. (toim.). Yhteisöllisyys liikkeessä Jyväskylä: Gummerus, 245–270.
- Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto>. (Katsottu 2.5.2017.)
- Kuopio. <https://www.kuopio.fi/fi/tilastotietoa>. (Katsottu 2.5.2017.)
- Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2009.
- Kuuloliitto. <https://www.kuuloliitto.fi/kuuloliitto/>. (Katsottu 2.5.2017.)
- Kuusi, P. 1968. 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY.
- Lainvalmistelun prosessiopas. Lausuntomenettely. Finlex.fi. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/3-lausuntomenettely/#esittely>. (Katsottu 27.11.2016.)
- Lappeenranta. <http://www.lappeenranta.fi/fi/Kaupunkimme>. (Katsottu 2.5.2017.)
- Lapsiasiavaltuutettu. <http://lapsiasia.fi/lapsiasiavaltuutettu/>. (Katsottu 2.5.2017.)
- Lastensuojelun keskusliitto. <https://www.lskl.fi/keskusliitto/>. (Katsottu 2.5.2017.)
- Le Grand, Julian 2003. Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens. Oxford: Oxford University Press.
- Lohja tilastoissa. http://www.lohja.fi/default.asp?kieli=246&id_sivu=1727&alasivu=1727. (Katsottu 6.5.2017.)
- Lääkäriliitto. Lääkäriliiton toiminta. <https://www.laakariliitto.fi/liitto/>. (Katsottu 30.12.2015.)
- Miller P. & Rose, N. 2010. Miten meitä hallitaan? Tampere: Vastapaino.
- Mikä Allianssi? <http://www.alli.fi/allianssi/mika+allianssi/>. (Katsottu 12.5.2017.)

Mikä on YKA? <https://www.yhteiskunta-ala.fi/tietoa-ykasta/mika-on-yka/>. (Katsottu 6.5.2017.)

Mitä SLL tekee. <http://lukio.fi/lukiolaiset/mita-sll-tekee>. (Katsottu 13.5.2017.)

MLL. <https://www.mll.fi/mll/>. (Katsottu 6.5.2017.)

Nivala, E. & Ryyänen, S. 2013. Kohti sosiaalipedagogista osallisuuden ideaalia. Sosiaalipedagoginen aikakauskirja, vuosikirja 2013, vol. 14, 9-41.

Nuorisoasiain neuvottelukunta Nuora.

http://80.248.162.139/OPM/Nuoriso/nuorisoasiain_neuvottelukunta/?lang=fi. (Katsottu 16.5.2017.)

Nurmi, V. 1989. Kansakoulusta peruskouluun. Helsinki: WSOY.

OAJ. www.oaj.fi. (Katsottu 28.12.2015.)

Oikeuskansleri. Valtioneuvoston ja presidentin valvonta. https://www.okv.fi/fi/oikeuskansleri/tehtavat_ja_toiminta/valtioneuvoston-ja-presidentin-valvonta/. (Katsottu 29.4.2017.)

OKM. Aineistot: opiskeluun soveltumattomuuteen ratkaisuja (SORA). http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/vireilla_koulutus/arkisto/sora/. (Katsottu 13.1.2016.)

Omnia. Tietoa Omniasta. <https://www.omnia.fi/tietoa-omnia>. (Katsottu 26.4.2017.)

Opetushallitus. <http://www.oph.fi/opetushallitus>. (Katsottu 6.5.2017.)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Koulutuksen arviointineuvosto edistämään koulutuksen arviointia. 20.2.2003. http://minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2003/2/koulutuksen_arviointineuvosto_edistamaan_koulutuksen_arviointia?lang=fi. (Katsottu 24.11.2016.)

Oppilaan hyvinvointi ja oppilashuolto. Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen oppilashuoltotyöryhmä. Opetusministeriön työryhmien muistioita 2002:13. Opetusministeriö. Helsinki.

Oppilashuoltokomitean mietintö. Komiteamietintö 1973:151. Helsinki 1974.

Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:33. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Oppilas- ja opiskelijahuoltotyöryhmän toimenpide-ehdotukset. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:34. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Pakarinen, A. 2011. Lainvalmistelu vuorovaikutuksena - Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki: Hakapaino.

OSKU. Tietoa OSKU:sta. <http://osku.info/osku/>. (Katsottu 9.5.2017.)

Oulu. Tietoa Oulusta. <https://www.ouka.fi/oulu/oulu-tietoa/tietoa-oulusta>. (Katsottu 17.5.2017.)

Palola, E. 2011. Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa. Teoksessa Palola, E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja. Helsinki: Yliopistopaino, 283–309.

Palola, E. & Parpo, A. 2011. Kunnallista sopeutumisen sosiaalipolitiikkaa. Teoksessa Palola, E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja. Helsinki: Yliopistopaino, 47–78.

Patomäki, H. 2007. Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Helsinki: WSOY.

Pietikäinen, S. 2000. Kriittinen diskurssitutkimus. Teoksessa Sajavaara, K. & Piirainen-Marsh, A. (toim.) Kieli, diskurssi & Yhteisö. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 191–217.

Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. 2009. Kurssi kohti diskurssia. Tallinna: Tallinna Raamattutrukikoda.

Pirttilä, I. & Eriksson, S. (toim.) 2002. Asiantuntijuuden areenat. Jyväskylä: Kopijyvä.

Psykonet. Psykonet lyhyesti. http://www.psykonet.fi/psykonet_esittely. (Katsottu 30.12.2015.)

Psykoterapiakeskus Vastaamo. Tietoa yrityksestä. <https://vastaamo.fi/yritys/>. (Katsottu 30.12.2015.)

Pynnönen, A. 2013. Diskurssianalyysi: Tapa tutkia, tulkita ja olla kriittinen. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Rajavaara, M. 2011. Näyttöperusteista sosiaalipolitiikkaa - kansalaiset vaikuttavuushallinnan objekteina ja subjekteina. Teoksessa Palola, E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja. Helsinki: Yliopistopaino. 204–226.

Riihinen, O. 2011. Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi - hyvinvointivaltio koetuksella. Teoksessa Palola, E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja. Helsinki: Yliopistopaino. 103–145.

Rimpelä, M. 2014. Kiista oppivelvollisuudesta kertoo rakenteellisesta välinpitämättömyydestä. Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014):5, 560–568.

Rimpelä, M., Jarvala, T., Kalkkinen, P., Peltonen, H. & Rigoff, A.-M. (toim.) 2009. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen lukioissa - peruseräraportti lukiokyselystä vuonna 2008. Helsinki: Edita.

Rose, N. 1999. Powers of freedom. Reframing political thought. Cambridge: Cambridge University Press.

Rovaniemi. Kunta lyhyesti. <http://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Kuntainfo/Kunta-lyhyesti>. (Katsottu 6.5.2017.)

Saarinen, A., Salmenniemi, S. & Keränen, H. 2014. Hyvinvointivaltiosta hyvinvoivaan valtioon. Hyvinvointi ja kansalaisuus suomalaisessa poliittisessa diskurssissa. Yhteiskuntapolitiikka 79(2014):6, 605–618.

Saastamoinen, M. (2009). Aikalaieskustelua yhteisöllisyydestä. Teoksessa Filander, K. & Vanhalakka-Ruoho, M. (toim.). Yhteisöllisyys liikkeessä Jyväskylä: Gummerus, 33–66.

SAJO ry. pähkinänkuoressa. <http://www.sajory.fi/etusivu>. (Katsottu 15.5.2017.)

SAKKI. Amiksilta amiksille. <https://sakkiry.fi/sakki/>. (Katsottu 16.5.2017.)

Salpaus. Koulutuskeskus. <http://www.salpaus.fi/esittely/Sivut/default.aspx>. (Katsottu 26.4.2017.)

Satka, M. 2011. Varhainen puuttuminen lapsuuden ja nuoruuden riskien hallinnoimisessa. Teoksessa Satka, M., Alanen, L. Harrikari, T. & Pekkarinen, E. (toim.). Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta. Tampere: Vastapaino, 61–94.

Satka, M., Alanen, L., Harrikari, T. & Pekkarinen, E. 2011. Johdatus lasten ja nuorten hallinnan kysymyksiin. Teoksessa Satka, M., Alanen, L. Harrikari, T. & Pekkarinen, E. (toim.). Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta. Tampere: Vastapaino, 11–28.

Silvennoinen, H. & Kinnari, H. 2015. Koulutus, kilpailukyky ja hallinta. Teoksessa Harni, E. (toim.). Kontrollikoulu. Näkökulmia koulutukselliseen hallintaan ja toisiin oppimiseen. Jyväskylä: Yliopistopaino, 64–87.

Silvennoinen, H., Kalalahti, M. & Varjo, J. 2016. Globalisaatio, markkinaliberalismi ja koulutuspolitiikan muutos. Teoksessa Silvennoinen, H., Kalalahti, M. & Varjo, J. (toim.). Koulutuksen tasa-arvon muuttuvat merkitykset. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino, 11–34.

Simola, H. 2015. Koulutusihmeen paradoksit. Esseitä suomalaisesta koulutuspolitiikasta. Tampere: Vastapaino.

Sipilä-Lähdekorpi, P. 2006. Ristiriitoja ja onnistumisia. Koulukuraattorin työ Suomessa. Teoksessa Kurki, L., Nivala, E. & Sipilä-Lähdekorpi, P. (toim.). Sosiaalipedagoginen sosiaalityö koulussa. Helsinki: Finn Lectura, 11–37.

Sipoo. Avainluvut. https://www.sipoo.fi/fi/kunta_ja_paatoksenteko/tietoa_sipooosta/avainluvut. (Katsottu 10.5.2017.)

Sivistystyönantajat ry. www.sivistystyonantajat.fi. (Katsottu 28.12.2015.)

SOSTE. <https://www.soste.fi/soste.html>. (Katsottu 10.5.2017.)

Suomen psykologiliitto ry. http://www.psyli.fi/tietoa_liitosta. (Katsottu 28.12.2015.)

Suomen rehtorit ry. <https://surefire.onedu.fi/web/>. (Katsottu 28.12.2015.)

Suomen terveydenhoitajaliitto ry. <http://www.terveydenhoitajaliitto.fi/fi/terveydenhoitajaliitto>. (Katsottu 30.12.2015.)

Suomen Vanhempainliitto. http://www.vanhempainliitto.fi/ylanavigointi/tietoa_liitosta. (Katsottu 8.5.2017.)

Suoninen, E. 1999. Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (toim.). Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 17–36.

Talentia. <http://www.talentia.fi/talentia>. (Katsottu 30.12.2015.)

Teittinen, K. 2010. Peruskoulun oppilashuollon kehitys 1990–2008. Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma. Hämeenlinnan opettajankoulutuslaitos: Tampereen yliopisto.

THL. <https://www.thl.fi/fi/thl>. (Katsottu 2.5.2017.)

Tietoa Luksiasta. <https://www.luksia.fi/tietoa-luksiasta/>. (Katsottu 10.5.2017.)

Tietoa Tampereesta. <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/tietoa-tampereesta.html>. (Katsottu 5.5.2017.)

Tietosuojavaltuutetun toimisto. Tehtävät. <http://www.tietosuoja.fi/fi/index/tietosuojavaltuutetuntoimisto/tehtavat.html>. (Katsottu 16.5.2017.)

Tilastokeskus. <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/sq/c4f807e6-fb74-41e6-8719-a905922cb138> ja <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/sq/7b76400f-7571-41b1-bd52-05108c4fbdce>. (Katsottu 6.5.2017.)

Valtioneuvoston asetus lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnasta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070734>. (Katsottu 16.5.2017.)

Valtiovarainministeriö. <http://vm.fi/ministerio>. (Katsottu 16.5.2017.)

Valvira. <http://www.valvira.fi/valvira>. (Katsottu 16.5.2017.)

Vammaisfoorumi. <http://www.vammaisfoorumi.fi/>. (Katsottu 6.5.2017.)

Vantaa lyhyesti. http://www.vantaa.fi/hallinto_ja_talous/tietoa_vantaasta/tilastot_ja_tutkimukset/vantaa_lyhyesti. (Katsottu 17.5.2017.)

Varjo, J., Kalalahti, M. & Silvennoinen, H. 2016. Koulutuspolitiikka ja tasa-arvon suunta: yhteenvedo ja johtopäätöksiä. Teoksessa Silvennoinen, H., Kalalahti, M.

& Varjo, J. (toim.). Koulutuksen tasa-arvon muuttuvat merkitykset. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino, 351–366.

Virtanen, M. 2011. Epilogi I. Työväen hyvinvointivaltio? Teoksessa Palola, E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveiden ja hyvinvointin laitoksen julkaisuja. Helsinki: Yliopistopaino, 249–257.

Wodak, R. 2007. Critical Discourse Analysis. Teoksessa Seale, C., Gobo, G. & Gubrium, J. F. (toim.) Qualitative research practice. London: SAGE Publications, 185–201.

Yksityiskoulujen liitto ry. <http://www.yksityiskoulut.fi/yksityiskoulujen-liitto-ryn-jaseneksi-hakeminen/>. (Katsottu 17.5.2017.)

Lausunnot

Ammatillisten erityisoppilaitosten verkosto AMEO 21.1.2013

Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry 21.1.2013

Espoon koulutuskuntayhtymä Omnia 21.1.2013

Etelä-Suomen aluehallintovirasto 17.1.2013

Helsingin kaupunki 21.1.2013

Itä-Suomen aluehallintovirasto 31.1.2013

Joensuun kaupunki 21.1.2013

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry 21.1.2013

Kiteen kaupunki 21.1.2013

Koulukuraattorit - Skolkuratorer ry 21.1.2013

Koulutuksen arviointineuvosto 21.1.2013

Koulutuskeskus Salpaus 14.1.2013

Kuntaliitto 24.1.2013

Kuopion kaupunki 21.1.2013

Kuuloliitto ry 21.1.2013

Lappeenrannan kaupunki 21.1.2013

Lapsiasiavaltuutettu 21.1.2013

Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan lausunto 30.1.2013

Lastensuojelun keskusliitto 16.1.2013

Lohjan kaupunki 21.1.2013

Lounais-Suomen aluehallintovirasto 21.1.2013

Länsi-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Luksia 21.1.2013

Lääkäriliitto 17.1.2013

Mannerheimin lastensuojeluliitto 4.2.2013

Mental Capital Care oy 21.1.2013

Opetusalan ammattijärjestö OAJ 21.1.2013

Opetushallitus 21.1.2013

Oulun kaupunki 17.1.2013

Psykonet - yliopistoverkosto 21.1.2013

Rovaniemen kaupunki 22.1.2013

Sipoon kunta 19.1.2013

Sivistystyönantajat ry 18.1.2013
Sosiaali- ja terveysministeriö, Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta 30.1.2013
SOSTE - Suomen sosiaali ja terveys ry 21.1.2013
STTK 8.2.2013
Suomen ammattiin opiskelevien liitto SAKKI ry (lausuntoa ei päivätty)
Suomen ammattikoulutuksen johtajat SAJO ry 21.1.2013
Suomen Lukiolaisten Liitto 21.1.2013
Suomen nuorisoyhteistyö - Allianssi ry 21.1.2013
Suomen Opiskelija-Allianssi OSKU ry 21.1.2013
Suomen psykologiliitto ry 7.1.2013
Suomen rehtorit ry 21.1.2013
Suomen terveydenhoitajaliitto ry 21.1.2013
Suomen vanhempainliitto 21.1.2013
Talentia 21.1.2013
Tampereen kaupunki 21.1.2013
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 15.1.2013
Tietosuojavaltuutetun toimisto 21.1.2013
Valtioneuvoston oikeuskansleri 28.1.2013
Valtioneuvoston nuorisoasiain neuvottelukunta Nuora 15.1.2013
Valtiovarainministeriö 6.2.2013
Valvira 24.1.2013
Vammaisfoorumi 21.1.2013.
Vantaan kaupungin lausunto 16.1.2013
Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry 21.1.2013.
Yksityiskoulujen liitto ry 21.1.2013.

LIITE 1. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain luonnoksesta lausuneet tahot ja lausuntojen lyhyet kuvaukset.

1. Ammatillisten erityisoppilaitosten verkosto*

Ammatillisten erityisoppilaitosten verkosto (AMEO) on perustettu vuonna 2009 tavoitteenaan lisätä ammatillisten erityisoppilaitosten tunnettavuutta ja tunnustettavuutta. Siihen kuuluvat Aitoon koulutuskeskus, Ammattiopisto Luovi, Bovallius-ammattiopisto, Keskuspuiston ammattiopisto, Kiipulan ammattiopisto, Optima sekä Validia Ammattiopisto. Verkoston tavoitteeksi on määritelty ammatillisen erityisopetuksen palveluiden saavutettavuus kautta maan sekä opiskelijoiden työelämämahdollisuuksiin vaikuttaminen verkoston asiantuntemusta hyödyntäen. (AMEO. ameo.fi.)

Ammatillisten erityisoppilaitosten verkoston lausunnossa yhtenäisen oppilas- ja opiskelijahuoltolain laatimista sekä painotusta ennaltaehkäisevään toimintaan pidetään kannatettavana asiana, mutta esiin nostetaan kuntien ja monen kunnan alueella toimivien oppilaitosten työnjaon monimutkaistuminen erilaisten suunnitelmien ja kertomusten toteuttamisessa. Huomiota halutaan myös kiinnittää paljon tukea tarvitsevien opiskelijoiden oikeuteen saada yksilöllistä oppilashuollollista tukea ja ohjausta. (Ammatillisten erityisoppilaitosten verkoston lausunto 21.1.2013.)

2. Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry*

Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry on ammatillisen koulutuksen järjestäjien edunvalvontajärjestö, johon kuuluu 85 jäsenorganisaatioita. Yhdistys pyrkii kehittämään ammatillista koulutusta työelämän lähtökohdat huomioiden sekä edistämään ammatillisen koulutuksen järjestämistä vaikuttamalla yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. (AMKE.)

AMKE:n lausunnossa kiinnitetään huomiota kunnan vastuuttamiseen lain toteuttamisessa ja siihen liittyviin taloudellisiin haasteisiin. Oppilashuollon palveluiden laajentamista toiselle asteelle sekä ennaltaehkäisevän toimintatavan ensisijaisuutta kannatetaan ja ne nähdään tärkeinä yksilön elämän sujumisen kannalta. Lausunnossa kuitenkin huomautetaan, että oppilashuoltotoiminta rakentuu yhdessä muiden yhteiskunnallisten palveluiden kanssa, joiden resurssit, vastuualueet ja saatavuus vaikuttavat oppilashuoltotoiminnan sujuvuuteen ja onnistumiseen inhimillisestä näkökulmasta. (Ammattiosaamisen kehittämissyhdistyksen lausunto 21.1.2013)

3. Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia*

Omnia eli Espoon seudun koulutuskuntayhtymä on Espoo, Kauniaisen ja Kirkkonummen kuntien muodostama koulutuksen järjestäjä. Omnia järjestää ammatillista koulutusta sekä aikuislukiokoulutusta, minkä lisäksi se tarjoaa täydennyskoulutusta, vapaata sivistystyötä, nuorten työpajatoimintaa ja vieraskielisten koulutusta. Oppilaitoksessa opiskelee vuosittain noin 10000 opiskelijaa ja noin 40000 ihmistä osallistuu Omnian järjestämille vapaan sivistystyön puitteissa toteutettaville kursseille. (Omnia. Tietoa Omniasta.)

* Lausujalta on pyydetty lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi oppilas ja opiskelijahuollosta.

Omnian lausunnossa keskeisenä teemana on oppilashuollon järjestämisvastuun siirtäminen koulutuksen järjestäjiltä kunnille, jota ei kannateta. Lausunnossa kuitenkin todetaan, että resurssintamahdollisuudet oppilashuollon toimintaan riippuvat järjestäjien koosta ja voivat olla sitä kautta epätasa-arvoisia. Lausunnossa toivotaan myös oppilashuoltohenkilöstön kelpoisuusvaatimusten vahvistamista. (Espoon koulutuskuntayhtymän lausunto 21.1.2013.)

4. Etelä-Suomen aluehallintovirasto*

Aluehallintovirastojen (AVI) tehtävänä on huolehtia lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävistä alueellista yhdenvertaisuutta edistäen. Lainsäädännön toteuttamiseen liittyvien tehtävien kautta AVI on vastuussa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisesta sekä peruspalveluiden saatavuudesta. Etelä-Suomen AVI:n toimialueeseen kuuluvat Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Uudenmaan, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan alueet, sekä joiltain osin Varsinais-Suomen ja Satakunnan alueet. Toimialueella asuu noin 2,3 miljoonaa asukasta. (Aluehallintovirasto. Etelä-Suomi. Toiminta-alue. Toiminta ja tehtävät.)

Etelä-Suomen AVI:n lausunnossa korostetaan lakiluonnoksen selkeyttävää ja yhdenmukaistavaa vaikutusta koulupsykologien ja sosiaalityöntekijöiden tavoitettavuuteen oppilaitoksissa. Ongelmalliseksi kuitenkin nähdään kelpoisten työntekijöiden saatavuus sekä oppilaiden mahdollisuus väärinkäyttää subjektiivista oikeutta näihin palveluihin. Lain vaatimia suunnitelmia oppilashuollon toteuttamisesta toivotaan selkeytettävän ja valvontaa toivotaan asetettavan Valvira vastuulle yhdessä aluehallintovirastojen kanssa. (Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto 17.1.2013.)

5. Helsingin kaupunki*

Helsinki on asukasluvultaan Suomen suurin kaupunki, jonka suomen- ja ruotsinkielissä peruskouluissa, lukioissa ja toiseen asteen oppilaitoksissa aloitti vuoden 2012 syksyllä opintonsa noin 71 000 oppilasta. (Tilastokeskus.)

Helsingin kaupungin lausunto koostuu Sosiaali- ja terveysviraston, Opetusviraston sekä Talous- ja suunnittelukeskuksen lausunnoista, joista Kaupunginhallitus on koonnut oman lausuntonsa. Lausunnossa lakiluonnokseen otetaan kantaa pääasiassa kunnan lisääntyviksi katsottujen taloudellisten velvoitteiden näkökulmasta. Lausunnossa ei kannateta oppilashuollon järjestämisvastuun siirtämistä kunnille, toisen asteen oppilaitosten oppilashuoltohenkilöstön kiinteitä mitoitusnormeja eikä kouluterveydenhuollon toimijoiden tavoitettavuuteen säädettäviä määräaikoja. Hyvänä lakiluonnoksessa nähdään ennaltaehkäisevän ja yhteisön hyvinvointiin kohdistuvan toiminnan ensisijaisuus. (Helsingin kaupungin lausunto 21.1.2013.)

6. Itä-Suomen aluehallintovirasto

Itä-Suomen AVI:n toiminta-alueeseen kuuluvat Etelä- ja Pohjois-Savo sekä Pohjois-Karjala, joiden alueella on 46 kuntaa ja noin 570 000 asukasta. Kuten Etelä-Suomen AVI, myös Itä-Suomen AVI vastaa alueensa kuntien ja asukkaiden peruspalveluiden saatavuudesta ja oikeusturvan toteutumisesta. Sen tehtävä on hoitaa lainsäädännön toimeenpano, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueellaan. (Aluehallintovirasto. Itä-Suomi. Viraston esittely.)

Itä-Suomen AVI:n lausunnossa todetaan oppilashuollolla olevan tärkeä tehtävä lasten ja nuorten yhteiskunnallisen osattomuuden ehkäisyssä. Oppilashuollon tarpeen nähdään lisääntyneen perheisiin ja lapsiin kohdistuneiden muiden yhteiskunnallisten palveluiden

alasajon ja ongelmien monimuotoistumisen seurauksena, joten yhtenäisen lain toivotaan vahvistavan ja yhdenmukaistavan toiminnan toteutusta eri puolilla maata. Kuntien taloudellisista mahdollisuuksista resursoida toimintaan ollaan kuitenkin huolissaan. (Itä-Suomen aluehallintoviraston lausunto 31.1.2013.)

7. Joensuun kaupunki*

Joensuu on Itä-Suomen läänissä sijaitseva Suomen 12. suurin kaupunki, jonka alueella toimi vuonna 2012 27 peruskoulua, 5 lukiota ja 2 kuntayhtymän hallinnoimaa ammatillista oppilaitosta. Joensuun peruskouluissa, lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa opiskeli vuonna 2012 noin 11500 lasta ja nuorta. (Joensuu lukuina; Tilastokeskus.)

Joensuun kaupungin lausunnossa pidetään hyvänä sitä, että lakiluonnoksessa määritellään oppilashuollon organisaatorakenne ja toiminnasta tavoitellaan aiempaa suunnitelmallista sempoaa. Haasteiksi kuitenkin nähdään uusien toimintojen rahoittaminen sekä koulukuraattorien ja koulupsykologien rekrytoiminen. Joensuun kaupungin lausunnossa toivotaan lisäksi opettajan tai luokanohjaajan osallisuuden painottamista oppilaan asioiden koordinoinnissa. (Joensuun kaupungin lausunto 21.1.2013.)

8. Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL on ammattiliitto, jolla on noin 230 000 jäsentä. Liiton jäsenistö koostuu yli 2500 eri ammattinimikkeellä työskentelevästä henkilöstä, jotka toimivat sekä julkisen että yksityisen työnantajapuolen hyvinvointipalvelutehtävissä. Kouluissa ja oppilaitoksissa työskentelevät koulunkäynnin ohjaajat kuuluvat JHL:n edunvalvonnan piiriin ja JHL:lla on monia tavoitteita ammattiryhmän aseman ja kelpoisuuden parantamiseksi. (JHL. Tietoa JHL:stä.)

JHL:n lausunnon keskeinen sisältö liittyy koulunkäynnin ohjaajien asemaan kouluilla ja oppilaitoksissa. JHL:n lausunnossa heidän kelpoisuusvaatimuksensa haluttaisi opetushenkilöstön kelpoisuusasetukseen, koska myös koulunkäynnin ohjaajien ammattikunta toteuttaa oppilas- ja opiskelijahuoltoa perustehtävässään. (JHL:n lausunto 21.1.2013.)

9. Kiteen kaupunki

Kitee on noin 11000 asukkaan kaupunki Pohjois-Karjalassa. Kaupungin alueella toimi vuoden 2012 syksyllä neljä peruskoulua, yksi lukio sekä kaksi ammatillisen koulutuksen järjestäjää, joissa opiskeli noin 1300 oppilasta. (Kitee; Tilastokeskus.)

Kiteen kaupungin lausunnossa kiinnitetään huomiota lakiluonnoksen pyrkimykseen tasa-arvoistaan valtakunnallisesti oppilashuoltopalveluiden saatavuutta, mutta todetaan samalla maan eri osien olevan erilaisessa asemassa oppilashuoltohenkilöstön saatavuuden suhteen. Lausunnossa myös todetaan, että koulukuraattorin ja -psykologin tapaamiselle asetut määräajat samoin kuin eriasteisten suunnitelmien laatiminen vievät pienillä kunnilla paljon oppilashuoltohenkilöstön työajasta. Muutoksena ehdotetaan valtiolta saatavaa täysimääräistä tukea, jonka turvin lain tasa-arvoistava tavoite voi todellisuudessa toteutua. (Kiteen kaupungin lausunto 21.1.2013.)

10. Koulukuraattorit - Skolkuratorer ry*

Koulukuraattorit ry on Talentian jäsenyhdistys, johon kuuluu 338 koulukuraattoria. Yhdistys mainitsee keskeiseksi tehtäväkseen koulun sosiaalityön asiantuntijuuden tuomisen

erilaisten valtakunnallisten työryhmien käyttöön, koulun sosiaalityön tunnetuksi tekemisen erilaisissa yhteyksissä sekä jäsentensä edunvalvonnan. Yhdistys on perustettu vuonna 1973, mistä lähtien se on osallistunut koulun sosiaalityötä koskevaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. (Koulukuraattorit ry.) Koulukuraattorit ry:n jäsenet ovat olleet mukana oppilashuollon tilaa kartoittavissa ja yhtenäistä oppilas- ja opiskelijahuoltolaki valmisteluvissa työryhmissä, kuten edellä on esitetty. Koulukuraattorin professio osana kouluinstitution muita professioita, työn luonne sekä ammattiin vaadittava kelpoisuus eivät ole yksiselitteisen selkeitä (Sipilä-Lähdenkorva 2006, 11, 30), joten lausunnossaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain luonnokseen etujärjestö nostaa nämä asiat esille.

Koulukuraattorit ry:n antaman lausunnon keskeinen sisältö käsittelee siis koulukuraattorin kelpoisuutta ja koulukuraattorin työn kuvausta lakiluonnoksessa. Etujärjestön mukaan koulukuraattorin pätevyysvaatimuksena olisi oltava ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen, eli sosiaalityöntekijän kelpoisuus. Lakiluonnoksessa myös alemman korkeakoulututkinnon suorittaminen, sosionomin pätevyys, esitetään koulukuraattorin pätevyyden antavana tutkintona. Koulukuraattorit ry:n mukaan koulukuraattorin tehtäväkuvaus osana oppilashuollon toimintaa on puutteellinen ja antaa työstä suppean kuvan. (Koulukuraattorit - Skolkuratorer ry:n lausunto 21.1.2013.)

11. Koulutuksen arviointineuvosto *

Koulutuksen arviointineuvosto perustettiin vuonna 2003 Opetus- ja kulttuuriministeriön (tuolloin vielä Opetusministeriö) yhteyteen tavoitteenaan toimia koulutuksen eri alueilla arviointia koskevissa asioissa, mm. tukemalla koulutuksen järjestäjiä, tekemällä tutkimusta ja koulutuspolitiikkaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja. (Opetus- ja kulttuuriministeriö. Koulutuksen arviointineuvosto edistämään koulutuksen arviointia. 20.2.2003.) Se siirtyi osaksi vuonna 2014 perustettua Kansallisen koulutuksen arviointikeskusta. (Karvi.)

Koulutuksen arviointineuvoston lausunnossa käydään läpi instanssin julkaisuja koskien oppilashuollon tilaa ja todetaan näiden arviointitulosten olevan yhdensuuntaisia lakiluonnoksen tavoitteiden kanssa. Lausunnossa ehdotetaan oppilashuoltolain toteutumisen seuranta- ja ohjaustehtävän asettamista Koulutuksen arviointineuvoston vastuulle, koska ehdotettuja tahoja (Opetushallitus ja THL) ei voida lausunnon mukaan pitää riippumattomina. Lakiluonnokseen ei tehdä muita muutosehdotuksia. (Koulutuksen arviointineuvoston lausunto 21.1.2013.)

12. Koulutuskeskus Salpaus

Koulutuskeskus Salpaus on Päijät-Hämeessä toisen asteen ammatillista koulutusta järjestävä kuntayhtymä. Kuntayhtymän jäsenkuntia ovat Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Kuhmoinen, Kärkölä, Lahti, Orimattila, Padasjoki, Pertunmaa ja Sysmä. Oppilaitoksella on 18 toimipistettä, joissa opiskelee yhteensä noin 20000 nuorta ja aikuista. (Salpaus. Koulutuskeskus.)

Koulutuskeskus Salpauksen lausunnossa tuodaan esille monen kunnan alueella toimivien oppilaitosten oppilashuoltotyön vaikeutuminen, jos toiminnan rahoitus ja järjestäminen siirretään kuntien vastuulle. Lakiluonnoksessa esitettyjen uudistusten nähdään hajottavan hyviä käytäntöjä, joita oppilashuoltotoimintaan on oppilaitoksissa muodostettu. (Koulutuskeskus Salpauksen lausunto 14.1.2013.)

13. Kuntaliitto*

Kuntaliitto on Suomen kuntien ja kaupunkien edunvalvoja, jonka tehtävänä on tuoda valtakunnan päätöksentekoon kuntatason näkökulma. Liiton toiminnan tavoitteena on vahvistaa ja edistää kuntien itsehallintoa ja demokratiaa sekä turvata niiden taloudellisia resursseja. (Kuntaliitto.)

Kuntaliiton lausunnossa huomautetaan, että uuden lain kunnan kannalta merkittävien taloudellisten ja toiminnallisten ehdotusten takia Kuntaliiton olisi pitänyt saada osallistua lain valmisteluun vahvemmin. Tästä syystä Kuntaliitto edellyttää lain valmistelun jatkamista. Lausunnon keskeiset kommentit koskevat lain rahoituspohjaa, jonka kautta lakiluonnoksen eri osa-alueita tarkastellaan. (Kuntaliiton lausunto 24.1.2013.)

14. Kuopion kaupunki

Kuopion on asukasmäärältään Suomen yhdeksänneksi suurin kaupunki, jossa asuu noin 113000 ihmistä. Kuopion peruskouluissa, lukioissa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskeli vuoden 2012 syyskuussa noin 15000 lasta ja nuorta. (Kuopio; Tilastokeskus.)

Kuopion kaupungin lausunnossa luonnosta oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi tarkastellaan pääasiassa taloudellisten seikkojen kautta. Lausunnossa ollaan huolissaan kunnan taloudellisista mahdollisuuksista toteuttaa lakiluonnoksen vaatimat henkilöstön lisäkoulutukset, uusien koulukuraattorien ja -psykologien rekrytoinnit sekä asetetuissa määräajoissa pysymiseen vaadittava henkilökunnan saatavuus. Luonnoksen sisällölliset tavoitteet nähdään kannatettavina, eikä niihin tehdä muutosehdotuksia. (Kuopion kaupungin lausunto 21.1.2013)

15. Kuuloliitto ry

Kuuloliitto ry on vuodesta 1930 toiminut kansalaisjärjestö, joka pyrkii edistämään kuulovammaisten asemaa yhteiskunnassa. Kuuloliiton keskeinen tavoite on huolehtia siitä, että esteettömyys ja saavutettavuus huomioidaan yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. (Kuuloliitto.)

Kuuloliiton lausunnossa keskeisenä muutosehdotuksena esitetään oppilaiden ja opiskelijoiden itsemääräämisoikeuden selkeää kirjaamista lakiin. Kuuloliitto myös esittää, että laissa määritellään selkeästi, kenen vastuulla on yksittäisen opiskelijan oppilashuollollisten toimien järjestäminen. Järjestöt oppilashuollon yhteistyötahoina ehdotetaan merkittävän selkeämmin lakiin. (Kuuloliitto ry:n lausunto 21.1.2013.)

16. Lappeenrannan kaupunki*

Lappeenranta on 73000 asukkaan kaupunki Etelä-Karjalassa. Kaupungin 32 peruskoulussa, neljässä lukiossa ja yhdessä ammatillisessa oppilaitoksessa opiskeli noin 10 000 oppilasta vuonna 2012. (Lappeenranta; Tilastokeskus.)

Lappeenranta lausunnossa todetaan, että kaupungin oppilashuoltotoiminta on jo pitkälti järjestetty lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla. Yhteisöllistä ja osallistumiseen kannustavaa toimintatapaa pidetään hyvänä ja tuodaan esille, että toimintakulttuurin muuttaminen tavoitteiden mukaisesti vaatii kouluttautumista. Tämä toivotaan huomioitavan lain täytäntöönpanon vaatimassa taloudellisessa resursoinnissa. (Lappeenrannan kaupungin lausunto 21.1.2013.)

17. Lapsiasiavaltuutettu*

Lapsiasiavaltuutettu on itsenäinen valtion viranomainen, jonka toiminnasta on säädetty lailla. Lapsiasiavaltuutettu toimii hallinnollisesti oikeusministeriön alaisuudessa, mutta ministeriö ei ohjaa hänen toimintaansa. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on ilmaista lasten ja nuorten näkemyksiä päätöksentekijöille sekä myötävaikuttaa lasten ja nuorten edun ja oikeuksien toteutumiseen. (Lapsiasiavaltuutettu.)

Lapsiasiavaltuutetun lausunnossa käsitellään lakiluonnosta YK:n lapsen oikeuksien yleis-sopimuksen näkökulmasta. Lausunnossa korostuu lapsen ja nuoren oikeus osallistua itse-ään koskevaan toimintaan, mutta samalla myös korostetaan huoltajien velvollisuutta toimia lapsensa hyvinvointia tukevasti. Kouluinstituution tehtävä esitetään kasvatuskumppanuuden käsitteen kautta. Oppilashuollon määritelmään esitetään kirjattavaksi nuorisotyö ja sosiaalitoimen perhetyö, joiden katsotaan lisäävän koulun yhteisöllisyyttä. (Lapsiasiavaltuutetun lausunto 21.1.2013.)

18. Lastensuojelun keskusliitto*

Lastensuojelun keskusliitto on vuonna 1937 perustettu keskusjärjestö, jonka tavoitteena on edistää alalla toimien järjestöjen ja valtionhallinnon välistä yhteistyötä. Keskusliitto pyrkii edistämään lapsen oikeuksia ja lapsen tarpeiden ensisijaisuutta päätöksenteossa. Keskusjärjestöllä on 92 jäsenyhteisön ja 39 kunta- ja kuntayhtymäjäsentä. (Lastensuojelun keskusliitto)

Lastensuojelun keskusliiton lausunnossa lakiluonnosta tarkastellaan yksilön oikeuksien kannalta YK:n lapsen oikeuksien näkökulmasta sekä yhteiskunnan kannalta. Lausunnossa kiitetään lakiluonnoksen tavoitetta yhdenmukaistaa palveluita valtakunnallisesti ja korostetaan sen vaativan riittävää taloudellista resursointia. Lakiluonnoksen ennaltaehkäisevää painotusta pidetään hyvänä sekä lapsen oikeuksien että valtion talouden kannalta. Lain toteuttamisen valvontaa ehdotetaan parannettavan selkeillä, mitattavilla tavoitteilla, jota varten luonnosta ehdotetaan korjattavan säännellymmäksi. (Lastensuojelun keskusliiton lausunto 16.1.2013.)

19. Lohjan kaupunki*

Lohja on Etelä-Suomen läänissä sijaitseva teollisuusvaltainen kaupunki, jonka alueella asuu noin 47 000 ihmistä. Lohjan 35 peruskoulussa, kolmessa lukiossa ja yhdessä ammatillisessa oppilaitoksessa opiskeli vuonna 2012 noin 7000 lasta ja nuorta. (Lohja tilastoissa. lohja.fi; Tilastokeskus.)

Lohjan kaupungin lausunnossa lakiluonnos oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi nähdään tarpeellisenä ja kannatettavana. Lausunnossa keskeinen huoli liittyy lain täytäntöönpanon vaatimaan taloudelliseen resursointiin sekä koulukuraattorien ja koulupsykologien rekrytointihaasteisiin. (Lohjan kaupungin lausunto 21.1.2013.)

20. Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Lounais-Suomen AVI:n toiminta-alueeseen kuuluvat Varsinais-Suomen ja Satakunnan maakunnat sekä Ahvenanmaa. Lounais-Suomen AVI vastaa alueensa kuntien ja asukkaiden peruspalveluiden saatavuudesta ja oikeusturvan toteutumisesta. Sen tehtävä on hoitaa lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueellaan. (Aluehallintovirasto. Toiminta ja tehtävät - Lounais-Suomi.)

Lounais-Suomen AVI:n lausunnossa korostetaan oppilashuoltotoiminnan yhdenvertaisen toteuttamisen vaativan lakiluonnoksessa määriteltyä selkeämpää valtakunnallista ohjausjärjestelmää sekä valtion rahoitusvastuun lisäämistä. Kokonaisuutena lain tarkoitusta ja tavoitteita pidetään tarpeellisina. (Lounais-Suomen AVI:n lausunto 21.1.2013.)

21. Länsi-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Luksia*

Luksia on Länsi-Uudenmaan alueella toimiva koulutuskuntayhtymä, jonka jäsenkuntia ovat Hanko, Inkoo, Karkkila, Kirkkonummi, Lohja, Raasepori, Siuntio ja Vihti. Luksiassa järjestetään ammatillista perus- ja lisäkoulutusta sekä oppilaitos että oppisopimusmuotoisena. Vuonna 2015 Luksiasta valmistui noin 1100 opiskelijaa. (Tietoa Luksiasta.)

Luksian lausunnossa lakiluonnosta tarkastellaan käytännön toimijoiden näkökulmasta. Luksia pitää lakiluonnoksen pääperiaatteita, kuten ennaltaehkäisevää toimintaa ja yhteisön merkitystä oppilashuoltotyössä, tärkeinä, mutta ei uusina. Lakiluonnosta kiitelläänkin lähinnä siitä, että se saattaa lapset ja nuoret yhdenvertaisesti oppilashuoltotoiminnan piiriin. Lausunnossa ei esitetä lakiluonnokseen varsinaisia muutosehdotuksia, mutta mahdollisesti haastavaksi muodostuvia kohtia lain toteuttamisessa nostetaan esille, kuten ennaltaehkäisevän työn vaatima resursointi, yhteisöllisen oppilashuollon onnistumisen mittaaminen sekä koulukuraattorin ja psykologin tapaamiselle ehdotettujen määräaikojen mahdollinen vaikutus työn laatuun. (Länsi-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Luksian lausunto 21.1.2013.)

22. Lääkäriliitto*

Lääkäriliitto on lääkäreiden ammattikunnan edunvalvoja ja yhteiskunnallinen toimija, joka valvoo myös koululääkäreiden ammattikunnan etuja. Liiton tavoitteena on puolustaa lääkäreiden asemaa työmarkkinoilla, toimia asiantuntijana terveystaloudellisiin kysymyksiin sekä osallistua keskusteluun alan eettisiin kysymyksiin. (Lääkäriliitto. Lääkäriliiton toiminta.)

Lääkäriliiton lausunnon keskeinen sisältö on lakiluonnokseen kirjoitettu oppilashuollon ammattilaisten saatavuudesta säättämisen ja resursoinnin välinen ristiriita. Lääkäriliitto painottaa kouluterveydenhuollon ennaltaehkäisevää tehtävää, jolloin varsinaiset sairaanhoitopalvelut olisivat kunnallisen sairaanhoidon piirissä. Lausunnossa kuitenkin huomautetaan kunnallisten palveluiden saatavuuden ongelmista, esim. mielenterveyspalveluiden osalta. Terveystaloudellisuuden palveluiden kokonaisuudessa olevat ongelmat ja niiden vaikutukset oppilas- ja opiskelijahuollon työhön tuodaan lausunnossa esille. (Lääkäriliiton lausunto 17.1.2013.)

23. Mannerheimin lastensuojeluliitto

Mannerheimin lastensuojeluliitto (MLL) on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton kansalaisjärjestö, jonka tehtävä on tukea ja edistää lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointia. MLL pyrkii toiminnallaan vaikuttamaan lapsi- ja perhepoliittiseen päätöksentekoon, tarjoamaan matalankynnyksen apua ja ohjaus, mm. lastenhoidon ja puhelinneuvonnan muodossa sekä tuottamaan kouluille vuorovaikutustaitoja kehittävää materiaalia. MLL:lla on 556 paikallisyhdistystä ympäri maan. (MLL.)

MLL:n lausunnossa todetaan, ettei lakiluonnoksessa valmistelussa ole huomioitu riittävästi lapsinäkökulmaa. MLL ehdottaa, että lakiin kirjataan lapsen edun ensisijaisuus kaikessa oppilashuollollisessa toiminnassa. Lausunnossa esitetään, että lasten osallisuus ja

vaikutusmahdollisuudet itseään koskeissa asioissa sekä kysymys oikeusturvasta oppilashuollollisissa asioissa kirjataan luonnosta tarkemmin varsinaiseen lakiin. Oppilas-huolto käsitetään yksilöllisenä oikeutena ja palveluna, jonka täyttäminen on opetuksen järjestäjän velvollisuus. Näin ollen lausunnossa koululle ja opetustoimelle määritellään tiettyjä velvollisuuksia ja lapselle ja hänen huoltajilleen oikeuksia, jotka kummatkin kehoitetaan kirjattavan lakiin selkeästi. (Mannerheimin lastensuojeluliiton lausunto 4.2.2013.)

24. Mental Capital Care Oy

Mental Capital Care oy, nykyiseltä nimeltään Psykoterapiakeskus Vastaamo (19.6.2014 alkaen), on yksityinen yritys, jonka toimiala on psykoterapia. Yrityksen tavoitteena on kehittää Suomen psykoterapiaverkostoa. Yhtiö tarjoaa perinteisten terapiatapaamisten ohella mielenterveyttä edistäviä ja mielenterveyden häiriöitä ennaltaehkäiseviä verkko-palveluita, kuten videovastaanottoja ja tekstipohjaista verkkoneuvontaa terapeuttien kanssa. (Psykoterapiakeskus Vastaamo. Tietoa yrityksestä.)

Mental Capital Caren lausunnon sisältönä esitetään, että oppilas- ja opiskelijahuoltohenkilöstöä monipuolistetaan psykoterapeuttien ammattiryhmällä ja että oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämiseen lisätään soveltuvien osin sähköisiä palveluita. (Mental Capital Care oy:n lausunto 21.1.2013.)

25. Opetusalan ammattijärjestö OAJ*

Opetusalan ammattijärjestö on valtakunnallinen opetusalan etuja ajava järjestö, jolla on noin 120000 jäsentä. Se on suurin Akavan jäsenliitoista (Akava.fi) OAJ ilmoittaa toimintansa lähtökohdaksi opettajien edunvalvonnan, opettajien aseman parantamisen sekä koulutuksen kehittämisen. Sen keskeinen tehtävä on siis käyttää ääntä ja järjestövaltaa työmarkkinalaitoksen kanssa käytävissä keskusteluissa sekä osallistua koulutuspoliittiseen keskusteluun mm. antamalla lausuntoja ja tekemällä lakialoitteita. Esimerkiksi vuoden 2015 aikana OAJ on antanut 36 lausuntoa. (OAJ.)

OAJ:n lausunnon keskeisimmät huomiot koskevat opetushenkilöstön perustehtävän ja lain myötä lisääntyvän työkuormituksen huomiotta jättämistä lakiluonnoksessa. Lausunnonantajan mukaan lakiluonnoksessa ei tuoda tarpeeksi esille sitä, että ensisijaista yhteisöllistä oppilashuoltotoimintaa on oppilaitoksen hyvän perustehtävän hoitaminen. OAJ:n mukaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain keskeisin tehtävä on turvata oppilaitoksissa päivittäin toteutettava opetus ja opetushenkilöstön resurssit, jolloin lain tavoitteena oleva ennaltaehkäisevä toiminta voi toteutua. (OAJ:n lausunto 21.1.2013.)

26. Opetushallitus*

Opetushallitus on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen virasto, jonka tehtävänä on kehittää ja uudistaa varhaiskasvatusta, peruskoulutusta, lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta sekä niihin liittyviä tavoitteita ja tuloksellisuutta laatimalla opetussuunnitelmien perusteet. Lisäksi opetushallitus edistää koulutuksen kansainvälisyyttä sekä tuottaa opetusmateriaalia. Virastossa työskentelee 370 henkilöä. (Opetushallitus.)

Opetushallituksen lausunnossa kannatetaan lakiluonnoksen tavoitteita siirtää toiminnan painopistettä yhteisölliseen ja ennaltaehkäisevään työskentelyyn sekä havaita lasten ja nuorten hyvinvoinnin esteet mahdollisimman varhain. Erityisen merkittävänä lausuja pitää oppilashuoltotoiminnan ulottamista lakisääteisesti myös toisen asteen oppilaitoksiin. Opetushallitus suosittaa, että lakiin tuotaisi esitystä vahvemmassa muodossa oppimisen

näkökulma niin ammattihenkilöstön toimintaa ohjaavana kuin lasten ja nuorten hyvinvointia edistävänä tekijänä. Lausunnossa myös esitetään, ettei oppilas- ja opiskelijahuoltolain valvontaa asetettaisi Opetushallituksen vastuulle, vaan se määrättäisi aluehallintovirastoille. (Opetushallituksen lausunto 21.1.2013.)

27. Oulun kaupunki*

Oulu on Pohjois-Pohjanmaan maakuntakeskus, jossa asuu noin 200 000 ihmistä. Oulun kaupungin alueella toimi vuonna 2012 54 peruskoulua, 12 lukiota ja kahdeksan ammatillista oppilaitosta, joissa opintonsa aloitti yhteensä noin 21 000 oppilasta ja opiskelijaa. (Oulu. Tietoa Oulusta; Tilastokeskus.)

Oulun kaupungin lausunnossa lähestytään oppilashuollollista toimintaa osana muita yhteiskunnallisia terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä palveluita. Ennaltaehkäisevää ja yhteisöllistä painotusta lakiluonnoksen keskeisenä tavoitteena pidetään tärkeänä, mutta sen ei katsota saavan varsinaisessa lakitekstissä riittävää määrittelyä. Lisäksi lausunnossa korostetaan, ettei yhteisöllistä oppilashuoltoa pidä nähdä yksilön haasteita ratkovaan oppilashuoltotoiminnalle vastakkaisena. Samoin tuodaan esille, että tarkat määräajat koulukuraattorin ja psykologin tapaamiselle sekä näiden ammattikuntien siirtäminen pois opetustoimen alaisuudesta heikentävät lain tavoitetta ennaltaehkäisevästä ja yhteisöllisestä toiminnasta. (Oulun kaupungin lausunto 17.1.2013.)

28. Psykonet - yliopistoverkosto

Psykonet on psykologian koulutusalan kattojärjestö, jonka muodostavat Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Turun ja Tampereen yliopistot sekä Åbo Akademi. Verkoston tehtävänä on kehittää psykologien koulutusta korkeakouluissa sekä yliopistojen välistä työnjakoa ja profiloitumista ammattialan sisällä. Verkoston toiminta on perustunut alun perin psykologin kelpoisuutta määrittelevään asetukseen, jonka mukaan tutkintoihin kuuluva koulutus on suunniteltava yliopistojen yhteistyönä. (Psykonet. Psykonet lyhyesti.)

Lausunnossaan Psykonet ehdottaa velvoittavan mitoituksen antamista kunnille koulussa ja oppilaitoksissa toimivista psykologeista. Muutoksia ehdotetaan tehtäväksi myös lakitekstin antamaa kapeaan kuvaan koulupsykologin tehtävistä. Työn monimuotoisuus (yksilö-, ryhmä- ja yhteisötasolla toteutettava sekä yhteistyö ja kehittäminen opettajien ja kouluyhteisön kanssa) on Psykonetin mielestä tultava paremmin ilmi, ja resurssit taata niin, että palvelulle määritetty aikaraja voidaan toteuttaa. Järjestön toiminnan mukaisesti se myös korostaa tarvetta lisätä psykologien koulutusta. (Psykonetin lausunto 21.1.2013.)

29. Rovaniemen kaupunki*

Rovaniemi on Suomen 16. suurin kaupunki ja Lapin läänin pääkaupunki. Rovaniemen kaupungin alueella toimi vuonna 2012 27 peruskoulua, neljä lukiota ja kaksi ammatillista oppilaitosta. Niissä aloitti opintonsa noin 9600 oppilasta ja opiskelijaa. (Rovaniemi. Kunta lyhyesti; Tilastokeskus.)

Rovaniemen kaupungin lausunnossa velvoittavaa, yhteen lakiin koottua ohjausta oppilashuollosta sekä lakiluonnoksen tavoitteita pidetään tärkeinä ja kannatettavina. Lausunnossa esitetyt muutosehdotukset koskevat pääasiassa lain toteutumisen vaatimaa rahoitusta, johon toivotaan valtiolta painokasta osallistumista. Yhteisöllisen ja ennalta ehkäisevän toimintamuodon korostamista lakiluonnoksessa pidetään merkittävänä ja siihen ehdotetaan kirjattavan myös perheiden ohjaaminen. Oppilashuollon valtakunnallinen seuranta ja arviointi nähdään tärkeänä. (Rovaniemen kaupungin lausunto 22.1.2013.)

30. Sipoon kunta*

Sipoo on Helsingin tuntumassa sijaitseva vajaan 20 000 asukkaan kunta. Sipoon kunnan alueella sijaitsee vuonna 2012 15 peruskoulua ja 2 lukiota. Syksyllä 2012 opintonsa aloitti noin 2000 sipoolaista lasta ja nuorta. (Sipoo. Avainluvut; Tilastokeskus.)

Sipoon kunnan lausunnossa otetaan kantaa koulukuraattorin asemaan osana oppilaitoksen omaa henkilökuntaa sekä nostetaan esille koulukuraattorin ja psykologin tapaamiselle asetettujen määräaikojen sekä luonnoksessa korostuvan yhteisöllisen ja ennalta ehkäisevän toimintatavan ristiriitaisuus. Lausunnon mukaan määrääjat koulukuraattorin ja psykologin tapaamiselle eivät tue yhteisöllisen ja ennalta ehkäisevän työtavan vahvistamista. Sipoon lausunnossa korostetaan oppilashuoltoa koulun arkeen sidottuna toimintana, jolla on mahdollista tukea lasta ja nuorta, sekä hänen perhettään, jokapäiväisessä kasvuympäristössä. (Sipoon kunnan lausunto 19.1.2013.)

31. Sivistystyönantajat ry*

Sivistystyönantajat ry on opetus- ja korkeakoulualaa edustava Elinkeinoelämän keskusliittoon kuuluva työnantajajärjestö. Sen jäsenenä on yli 300 itsenäistä koulutuksen järjestäjää, joihin lukeutuvat kaikki yliopistot, 46 % ammattikorkeakouluista sekä suurin osa muista yksityisistä opetuksen ja koulutuksen järjestäjistä. Suomessa 44 % kaikista koulutuksen järjestäjistä on yksityisiä. (Sivistystyönantajat.)

Sivistystyönantajat ry:n lausunnon keskeisin muutosehdotus liittyy oppilas- ja opiskelija-huollon lakiluonnoksessa tehtyyn rahoitusmalliin. Liitto kannattaa rahoituksen säilyttämistä oppilaitoskohtaisena, jolloin yksityiset oppilaitokset voisivat jatkaa kehittämillään järjestelmillä. Liiton mukaan lakiuudistuksessa on kokonaisuutena myös huomioitava se, että resurssit menevät oppilashuoltotyöhön eivätkä byrokratiaan. (Sivistystyönantajat ry:n lausunto 18.1.2013.)

32. Sosiaali- ja terveysministeriö, Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta*

Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta on vuonna 2007 lailla asetettu STM:n alainen toimija, joka valitaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnan tehtäviin kuuluu edistää ja arvioida lasten ja nuorten terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavia yhteiskunnallisia toimia, kuten lainsäädäntöä ja niiden toteutumista, osallistua niiden suunnitteluun sekä koordinoida eri hallinnonalojen työtä lasten ja nuorten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Neuvottelukunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenistön määrää valtioneuvosto keskeisiksi katsomiltaan viranomais- ja asiantuntijatahoilta. (Valtioneuvoston asetus lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnasta.)

Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan lausunnossa korostetaan lain tarpeellisuutta oppilashuoltotoiminnan rakenteiden selkeyttämisen sekä opetus-, sosiaali- ja terveysalan toimijoiden yhteistyön kannalta. Neuvottelukunta kuitenkin katsoo, että lakiluonnoksessa lapsen ja nuoren sekä vanhemmuuden näkökulma on jäänyt liian vähäiselle huomiolle. Yhteisölliseen oppilashuoltoon toivotaan kirjattavan selkeämmin osallisuuden merkitys. (Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan lausunto 30.1.2013.)

33. SOSTE - Suomen sosiaali ja terveys ry*

SOSTE eli Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallinen kattojärjestö, joka koostuu yli 200 sosiaali- ja terveysalan järjestöistä ja muista yhteistyötahoista. SOSTE ilmoittaa toimivansa yhteiskunnallisena vaikuttajana ja asiantuntijana ihmisten hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä. Yhdistyksen strategia perustuu hyvinvointitalouden rakentamiselle, joka konkretisoiminen nähdään hyvinvointi-investointien, hyvinvointitalouden mitareiden ja hyvinvointitalous-käsitteen kautta. (SOSTE.)

SOSTE korostaa lausunnossaan ennaltaehkäisevän ja yhteisöllisen oppilashuoltotoiminnan painottamista koulukuraattoreja ja -psykologeja lisäämällä. Lausunnon keskeiset muutosehdotukset koskevat esteettömyyden ja syrjimättömyyden kirjaamista osaksi lakitekstiä sekä koulun, kodin ja opiskelijoiden välisen yhteistyön vahvistamista luonnosteltua enemmän. SOSTE esittää lakitekstin kirjoittamista luonnosta johdonmukaisempaan ja yksiselitteisempään muotoon, jotta sen tavoitteiden toteutuminen voidaan varmistaa. (SOSTE:n lausunto 21.1.2013.)

34. STTK

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK on keskusjärjestö, joka koostuu 17 ammattijärjestöstä ja niiden noin 560 000 jäsenestä. STTK ilmoittaa keskeisimmäksi toiminnakseen jäsenistön edunvalvonnan sopimustoiminnassa, pyrkimyksen vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon sekä osallistumisen lainsäädäntötyöhön. (STTK. Vaikuttavaa edunvalvontaa.)

STTK:n lausunnossa todetaan, että vähintään lain perusteluosuudessa olisi tuotava paremmin esille monialaisen osaamisen merkitys ja ammatillinen asenne. Opetushenkilökunnan, terveydenhoitajien, koululääkärien, koulupsykologien ja koulukuraattorien yhteistyötä on lausunnonantajan mukaan syytä tehdä näkyvämmäksi lopullisessa lakiesityksessä. Kouluterveydenhuollon mielenterveysosaaminen on otettava hyötykäyttöön oppilaitoksissa. Lisäksi oppilas- ja opiskelijahuollon ammattikuntien sora-säädösten (Sorasäädökset ovat opiskelijoiden soveltumattomuus- ja turvallisuuskysymyksiin liittyvää lainsäädäntöä.¹ tuntemusta korostetaan lausunnossa. (STTK:n lausunto 8.2.2013.)

35. Suomen ammattiin opiskelevien liitto SAKKI ry*

SAKKI ry on vuonna 1987 perustettu järjestö, jonka tehtävänä on huolehtia ammattiin opiskelevien etuja ja oikeuksia, sekä lisätä ammattioppilaitosten välistä yhteistyötä. Liittoon kuuluu yli 100 000 jäsentä ja 200 opiskelijakuntaa. (SAKKI. Amiksilta amiksille.)

Liiton lausunnossa kartoitetaan ammattiin opiskelevien nuorten terveyttä koskevia tuloksia erilaisiin hankkeisiin liittyvissä kyselyissä ja mittauksissa. Tulosten todetaan olevan monilta osin lukiolaisten tuloksia heikompia. Lakiluonnoksen osalta lausunnossa korostetaan oppilashuollon merkitystä osana nuorisotakuuta, sen riittävää taloudellista resursointia ja toiminnan luonnetta ihmisten välisenä vuorovaikutuksena. Oppilashuoltotoiminnan vaikuttavuutta ehdotetaan selvitettävän opiskelijoiden kokemuksen kautta. SAKKI ry:n mukaan esteettömyys on lakiluonnoksessa unohdettu, joten se pitäisi nostaa lopullisessa laissa selkeämmin esille. (Lausuntoa ei päivätty)

¹ Ks. tarkemmin. OKM. Aineistot: opiskeluun soveltumattomuuteen ratkaisuja (SORA).

36. Suomen Ammattikoulutuksen Johtajat SAJO ry*

SAJO ry on perustettu vuonna 1968 tavoitteenaan edistää ammatillista koulutusta, kehittää jäsentensä palvelusuhteiden ehtoja sekä ylläpitää vertaisverkostoa. Yhdistykseen kuuluu noin 230 ammatillisen koulutuksen johtohenkilöä. (SAJO ry pähkinäkuoressa.)

SAJO ry:n lausunnossa lakiluonnosta tarkastellaan kuntayhtymien järjestämän koulutuksen näkökulmasta, joten lakiluonnoksessa esitetty suunnitelma oppilashuoltotoiminnan vastuun siirtämisestä koulutuksen järjestäjiltä kunnille, ei saa järjestöltä tukea. Lausunnossa oppilashuolto nähdään palveluna, josta oppilaitosten tulisi saada päättää itsenäisesti. (Suomen Ammattikoulutuksen Johtajat SAJO ry:n lausunto 21.1.2013.)

37. Suomen Lukiolaisten Liitto*

Suomen Lukiolaisten Liitto (SLL) on perustettu vuonna 1985. Siihen kuuluu noin 50 000 jäsentä, mikä on noin puolet Suomen lukio-opiskelijoista. Liiton toiminnan tavoitteena on edistää, puolustaa ja valvoa lukiolaisten etuja. (Mitä SLL tekee.)

Suomen Lukiolaisten Liiton lausunnossa korostetaan lakiluonnoksen tavoitetta laajentaa koulukuraattori- ja psykologipalvelut myös toisen asteen oppilaitoksiin. Uudistusta pidetään merkittävänä ja sen tarpeellisuutta erityisesti peruskoulun ja toisen asteen oppilaitoksen nivelvaiheessa painotetaan. Lausunnossa esitetään muutosehdotuksia oppilaiden ja opiskelijoiden osallisuutta koskeviin lainkohtiin sekä toivotaan vahvempaa esteettömyyden huomioimista lakitekstissä. Liitto esittää huolensa lain toteuttamisen vaatimasta taloudellisesta resursoinnista. (Suomen Lukiolaisten Liiton lausunto 21.1.2013.)

38. Suomen nuorisoyhteistyö - Allianssi ry.

Suomen nuorisoyhteistyö -Allianssi on valtakunnallinen nuorisotyön palvelu- ja vaikuttajajärjestö, johon kuuluu 128 jäsenjärjestöä. Järjestö ilmoittaa tavoitteekseen edistää nuorten kasvua yhteiskunnan vastuullisiksi ja osallistuviksi jäseniksi. (Mikä Allianssi?)

Allianssin lausunnossa kannatetaan yhtenäisen lain säätämistä toimintaa selkeyttävänä ja merkitystä korostavana periaatteena. Yhteisöllinen ja ennaltaehkäisevä toimintaperiaate nähdään hyvänä, mutta lasten ja nuorten vaikuttamismahdollisuudet toivotaan kirjattavan lopulliseen lakiin luonnosta selkeämmin ja sitovammin. Myös lain toteutumisen valvontaan toivotaan kiinnitettävän erityistä huomiota. (Suomen nuorisoyhteistyö - Allianssi ry:n lausunto 21.1.2013.)

39. Suomen Opiskelija-Allianssi OSKU ry

OSKU ry on vuonna 2001 toimintansa aloittanut ammatillisen toisen asteen opiskelijoiden perustama ja omistama järjestö. Tavoitteena on etu- ja palvelujärjestöllisen toiminnan lisäksi olla harrastejärjestö, joka tukee jäsentensä positiivista suhtautumista ammatilliseen opiskeluun ja osaamiseen. Järjestö ilmoittaa toimintaperiaatteekseen vahvan jäsen-demokratian ja suodattamattoman mielipiteen esille tuomisen vaikuttajille. (OSKU. Tietoa OSKU:sta.)

OSKU ry:n lausunnon keskeinen sisältö liittyy toisen asteen opiskelijoiden koulukuraattori- ja psykologipalveluiden laajentamiseen sekä ennaltaehkäisyyn ja yhteisön korostamiseen lakiluonnoksessa. Lakiluonnoksen uudistuksia pidetään hyvänä sekä inhimillisestä että valtion taloudellisesta näkökulmasta. Lausunnossa esitetään huomio uudistusten resursoinnista, jota ilman muutosta ei tapahdu. (Suomen Opiskelija-Allianssi OSKU ry:n lausunto 21.1.2013.)

40. Suomen Psykologiliitto*

Suomen psykologiliitto on Akavaan kuuluva psykologien ammattijärjestö, johon kuuluu noin 6800 henkilöä. Liitto edustaa myös koulupsykologien ammattiryhmää. Liiton keskeinen tehtävä on puolustaa jäsentensä etuja työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa. (Suomen psykologiliitto ry.)

Lausunnossaan Suomen psykologiliitto huomauttaa, että koulupsykologin työn kuvaus on lakiluonnoksessa yksipuolinen. Samalla liitto korostaa tarvetta säätää laissa koulupsykologien velvoittavasta mitoituksista. Liitto toteaa lausunnossaan, että lakiluonnoksen antama kuva oppilashuollosta on kokonaisuudessaan epätäydellinen, eikä siinä tuoda työn arkista, vuorovaikutuksellista luonnetta riittävästi esille. (Suomen psykologiliitto ry:n lausunto 7.1.2013.)

41. Suomen rehtorit ry*

Suomen rehtorit ry. on koulujen, oppilaitosten ja opetustoimien johtotehtävissä työskentelevien etujärjestö. Siihen kuuluu noin 1200 jäsentä. Järjestön keskeisiksi tehtäviksi on määriteltä jäsentensä ammattitaidon lisääminen, ammatillisten ja palkkauksellisten etujen valvonta sekä koulutuspolitiikkaan vaikuttaminen. (Suomen rehtorit ry.)

Liiton lausunnossa lakiluonnoksen keskeisenä puutteena nähdään rehtorin ja opetushenkilöstön näkymättömyys opiskeluhuollon toimijoina. Lausunnossa ehdotetaan, että rehtorin oikeudellista asemaa oppilaitoksen johdossa tulisi vahvistaa. Liitto tuo lausunnossa myös esille huolensa lakiluonnoksen kohdasta, jonka mukaan oppilaalla olisi oikeus kieltää asioiden vieminen huoltajien tietoon. Rajoitus asioiden hoitamisesta vain välittömästi opiskelijan kanssa työskentelevään opetushenkilöstöön nähdään ongelmallisena toisen asteen koulutuksessa. Lopuksi halutaan korostaa sitä, että lakiuudistuksessa huomioitava koulun työrauhaan ja rangaistussäännöksiin liittyvän lainsäädännön uudistustyö. (Suomen rehtorit ry:n lausunto 21.1.2013.)

42. Suomen terveydenhoitajaliitto ry*

Suomen terveydenhoitajaliitto ry on Akavaan kuuluva terveydenhoitajien ammattikunnan etujärjestö, jolla on noin 7500 jäsentä. Liiton tehtäviin kuuluu ammattikunnan palkkauksen, työsopimusten ja sosiaalisten olosuhteiden edunvalvonta sekä yhteiskunnallinen asiantuntijuus alan kysymyksissä. (Suomen terveydenhoitajaliitto ry.) Oppilas- ja opiskelijahuoltolain luonnokseen liitto on lausunut kouluterveydenhoitajien näkökulmasta.

Lausunnossaan Suomen terveydenhoitajaliitto kiinnittää huomion oppilas- ja opiskelijahuollon työntekijöiden resursointikysymyksiin. Liiton mielestä terveydenhoitajien henkilöstömitoituksiin tulisi antaa tarkennuksia, jotta oppilaiden ja opiskelijoiden tasavertainen oikeus palveluihin voisi toteutua. Ennaltaehkäisevän ja yhteisötasoisien oppilashuollon määrittelyyn kaivataan lausunnossa selkeyttä, jotta lain ennaltaehkäiseväksi määriteltä painopiste voisi toteutua käytännössä. Resurssit, osaava henkilöstö ja laatu ovat lausunnon antajan keskeiset huolenaiheet, joihin lakitekstissä kaivataan tarkennuksia. (Suomen terveydenhoitajaliitto ry:n lausunto 21.1.2013.)

43. Suomen vanhempainliitto*

Suomen Vanhempainliitto on varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja toisen asteen oppilaitosten yhteydessä toimivien vanhempainyhdistysten kattojärjestö, johon kuuluu noin

1300 vanhempainyhdistystä. Liiton tehtäväksi on määritelty vanhempainyhdistysten tukeminen, kodin ja koulun välisen yhteistyön kehittäminen sekä vanhemmuuden ja perheiden hyvinvoinnin tukeminen. (Suomen Vanhempainliitto.)

Suomen vanhempainliitto kannattaa lausunnossaan lakiluonnoksen pääperiaatteita, mutta toivoo huoltajien vankkaa mukaanottoa lastaan koskevissa oppilashuollollisissa asioissa ja tämän periaatteen kirjaamista lakiin. Lisäksi vanhempainliitto esittää, että lasten ja nuorten, sekä huoltajien, osallistuminen kirjataan lakiin luonnoksen muotoilua selkeämmin. Vanhempainliitto korostaa lausunnossaan vanhempien vastuuta, oikeuksia ja velvollisuuksia lastaan koskevissa asioissa. Koulun, valtiollisena laitoksena, tulee tukea huoltajia lasten kasvatuksessa. (Suomen vanhempainliiton lausunto 21.1.2013.)

44. Talentia*

Talentia on sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö, johon kuuluu noin 23 000 jäsentä. Talentia kuuluu Akavaan. Liiton toiminnan ydinaluetta ovat jäsenistön palkkauksellinen, ammatillinen ja koulutuksellinen edunvalvonta, sekä yhteiskunnallinen vaikuttaminen. Talentiaan kuuluu sekä alemman että ylemmän korkeakoulutuksen suorittaneita henkilöitä. (Talentia.) Oppilas- ja opiskelijahuollon alalla Talentia on koulukuraattorien etuja ajava järjestö, jonka jäsenistöön kuuluu sekä sosiaalityöntekijöitä että sosionomeja.

Talentian lausunnossa korostetaan velvoittavien mitoituksen säätämisestä koulukuraattorien määrään. Lausunnossa todetaan, että lain toimeenpanon täyttäminen vaatii riittävää resursointia, jottei laki ainoastaan lisää lasten ja nuorten hyvinvointipalveluiden parissa jo työskentelevien vastuuta. Lausunnossa vaaditaan myös selkeyttä koulukuraattorin työn kokonaisuuteen ja korostetaan sitä, että asiantuntijuus määräytyy tehtäväkuvan mukaan. Liitto ei siis varsinaisesti ota kantaa koulukuraattorin kelpoisuutta koskevaan asiaan, mutta vaatii lausunnossa tarkempaa työnkuvan määrittelyä, jotta sosionomin tekemä sosiaaliohjaus ja sosiaalityöntekijän tekemä sosiaalityö tulisivat näkyväksi lakitekstissä. (Talentian lausunto 21.1.2013.)

45. Tampereen kaupunki*

Tampere on Suomen kolmanneksi suurin kaupunki, jossa asuu noin 228 000 ihmistä. Tampereen kaupungissa sijaitsi vuoden 2012 syksyllä 36 peruskoulua, yhdeksän lukiota ja viisi ammatillista oppilaitosta, joissa opintonsa aloitti 28000 lasta ja nuorta. (Tietoa Tampereesta; Tilastokeskus.)

Tampereen kaupungin lausunnossa lakiluonnosta tarkastellaan käytännön oppilashuolto-toiminnan järjestämisen näkökulmasta ja keskitytään lakiluonnoksen pykälien sanamuotojen tarkennukseen. Eniten huomiota on kiinnitetty koulukuraattorin työn määrittelyyn, kelpoisuusvaatimuksia koskeviin asioihin sekä työn resursointiin. Yleisesti lakiluonnoksen tavoitteita pidetään hyvinä ja tasa-arvoa lisäävinä. (Tampereen kaupungin lausunto 21.1.2013.)

46. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)*

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on asiantuntija- ja tutkimuslaitos, joka tutkii ja seuraa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä kehittää toimenpiteitä niiden edistämiseksi. THL aloitti toiminta vuonna 2009, kun Kansanterveyslaitos ja Stakes yhdistyivät. Se toimii sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa. (THL.)

THL:n lausunnossa puolletaan lakiluonnoksen ehdotusta oppilashuoltotoiminnan rakenteiden selkeyttämisestä sekä toiminnan laajentamisesta toisen asteen oppilaitoksiin. Myös yhteisöllinen ja ennaltaehkäisevä toimintamuoto todetaan tärkeiksi toimintamuodoiksi, mutta niiden määrittelyä lakiluonnoksessa pidetään keskeneräisenä. Määraaikoja koulukuraattorin ja psykologin vastaanotoille pidetään yhteisöllistä toimintaa korostavan painotuksen vastaisina, ja valvonnan todetaan tämän kautta suuntautuvan epäolennaisesti jonnottusajan pituuteen. Sen sijaan koulukuraattoreille ja psykologeille suositellaan määriteltävän henkilöstömitoitutus suhteessa oppilasmäärään sekä selkeää toimenkuvien määrittelyä, jolloin oppilashuoltotoimintaa voidaan seurata ja valvoa tarkoituksenmukaisesti. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto 15.1.2013.)

47. Tietosuoja-valtuutetun toimisto*

Tietosuoja-valtuutetun toimisto on oikeusministeriön alainen asiantuntijaorganisaatio, jonka tehtävänä on valvoa henkilötietolain ja luottotietolain noudattamista. Tavoitteena on hoitaa tehtävää ennakoivasti, mutta myös määritellä päätöksiin lain soveltamisesta. (Tietosuoja-valtuutetun toimisto. Tehtävät.)

Tietosuoja-valtuutetun lausunnossa lakiluonnoksen tietosuoja koskevia kysymyksiä käsitellään perustuslain ja henkilötietolain näkökulmasta. Se on oikeuskanslerin lausunnon ohella toinen kyseistä lakiluonnosta käsittelevä lausunto, joka on kirjoitettu yksikön ensimmäisessä persoonassa. Lausunnossaan tietosuoja-valtuutettu kehottaa arvioimaan esitettyä tarkemmin yksilökohtaisen oppilashuollon rekisteriä henkilötietojen käsittelyn kannalta sekä oppilaitosten tietojärjestelmien kehittämisen kannalta. (Tietosuoja-valtuutetun toimiston lausunto 21.1.2013.)

48. Valtioneuvoston oikeuskansleri*

Valtioneuvoston oikeuskansleri on eduskunnan oikeusasiamiehen ohella ylin laillisuusvalvoja. Oikeuskanslerin vastuulla on erityisesti valtioneuvoston ja presidentin virkatoimien lainmukaisuus, jota valvotaan tarkastamalla etukäteen käsittelyyn tulevien asiakirjojen oikeudellinen oikeellisuus. Pyynnöstä, mutta omaa päätösvaltaa käyttäen, oikeuskansleri antaa lausuntoja säädösvalmisteluhankkeista. (Oikeuskansleri. Valtioneuvoston ja presidentin valvonta.)

Oikeuskanslerin lausunnossa oppilashuoltoa tarkastellaan yksilön perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Oikeuskanslerin mukaan lakiluonnoksessa ei määritellä selkeästi ja yksiselitteisesti palveluiden mitoituksesta, lain takaamien oikeuksien toteutumisen valvonnasta eikä mahdollisuudesta muutoksenhakuun, mikä heikentää lain tavoitetta tasarvoistaa ja yhdenmukaistaa oppilashuollon toimintaa valtakunnan tasolla. Oikeuskansleri huomauttaa, että perusoikeuksien toteutuminen vaatii selkeästi määriteltyjä velvoitteita, joita voidaan valvoa ja joiden rikkomisesta rangaistaan. Lausunnossa mainitaan VM:n, Suomen Kuntaliiton ja Kunnallisten työnantajien näkemyksestä lain kustannusvaikutusten ongelmallisena, mutta muuten lausunnossa ei oteta kantaa taloudelliseen resurssointiin. (Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 28.1.2013.)

49. Valtion nuorisiasiain neuvottelukunta Nuora

Valtion nuorisiasiain neuvottelukunta (nyk. Valtion nuorisoneuvosto) on lakisääteinen OKM:n alainen lapsi- ja nuorisopolitiikan asiantuntijaelin. Valtioneuvosto kutsuu jäseniksi lasten ja nuorten kasvu- ja elinoloihin perehtyneitä henkilöitä. Nuoran keskeiseksi tehtäväksi on laissa määritelty valtionhallinnon toimenpiteiden ja päätösten vaikutusten arviointi nuoriin. (Nuorisiasiain neuvottelukunta Nuora.)

Valtion nuorisoasiain neuvottelukunta Nuoran lausunnossa otetaan kantaa lakiluonnoksen lähtökohdiksi nostettuihin ennaltaehkäisyyn, yhteisöllisen oppilashuollon ensisijaisuuteen ja monialaisuuteen, joita pidetään kannatettavina, mutta joiden määrittelyn nähdään olevan puutteellista. Nuoran lausunnossa myös korostetaan toisen asteen opiskelijoiden oikeuksien paranemista, jos oppilashuoltotoiminta ulotetaan lakisääteisenä myös heitä koskevaksi. Lausunnon lopussa pahoitellaan sitä, ettei Nuoraa ole sisällytetty lausuntoa pyydettävien listalle. (Valtioneuvoston nuorisoasiain neuvottelukunta Nuoran lausunto 15.1.2013.)

50. Valtiovarainministeriö*

Valtiovarainministeriö (VM) on hallituksen talous- ja finanssipolitiikasta, valtion talousarvioista ja veropolitiikasta vastaava ministeriö. VM vastaa myös valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta sekä julkishallinnon kehittämisestä. (Valtiovarainministeriö.)

Valtiovarainministeriö ei kannata lausunnossaan yhtenäisen oppilas- ja opiskelijahuoltolain säätämistä, kuten se ei kannattanut vuoden 2010 lausuntokierroksen aikana. VM:n lausunnon mukaan lakiluonnoksessa esitetty malli oppilashuoltotoiminnan järjestämisestä on tarpeettoman tarkkarajaisesti ja yksityiskohtaisesti organisoitu ja säännelty, eikä tue kunnan itsemääräämisoikeutta järjestää palvelut paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden mukaan. Lisäksi lausunnossa korostetaan, ettei lain vaikutuksista kunnan peruspalveluille kohdistettuihin valtionosuuksiin ole neuvoteltu Valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton kanssa asianmukaisesti. Valtiovarainministeriön lausunnossa lakiluonnoksen ei nähdä vastaavan oppilashuoltotoiminnan ongelmiin eikä lisäävän perheiden ja kotien osallistumista esitettyjen tavoitteiden mukaisesti. Lausunnon näkökulma on vahvasti kunnan ja valtion taloutta korostava. (Valtiovarainministeriön lausunto 6.2.2013.)

51. Valvira*

Valvira on sosiaali- ja terveysviraston alainen keskusvirasto, joka valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan asianmukaisuutta. Valvira myös ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa tavoitteena yhdenmukaiset käytänteet maan laajuisesti. (Valvira.)

Valviran lausunnossa korostetaan oppilashuoltotoiminnan kokonaisuuden selkeämpää kirjaamista lakiin, jotta myös opettajien ja opetustoimen merkitys oppilashuollon keskeisenä toimintaympäristönä vahvistuu. Valviran lausunnon mukaan tämä edistää sekä lakiluonnoksen tavoitetta monialaisesta yhteistyöstä että tehokkaasta valvonnasta. Valvira myös esittää, että toiminnan valvontaa siirretään aluehallintovirastoille, eikä lakiluonnoksen ehdotuksen mukaisesti Valviralle, jonka rooli nähdään ennemminkin ohjaavana ja koordinoivana. Myös kodin ja koulun yhteistyö ehdotetaan kirjattavan erillisenä pykälänä tai momenttina lakiin. (Valviran lausunto 24.1.2013.)

52. Vammaisfoorumi

Vammaisfoorumi on 31 valtakunnallisen vammaisjärjestön kattojärjestö. Se on perustettu vuonna 1999 edistämään vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa. Järjestö pyrkii toiminnallaan vaikuttamaan lainsäädäntöön tuomalla ennakoivasti esille vammaisten ihmisten näkökulmia. (Vammaisfoorumi.)

Vammaisfoorumin lausunnon keskeinen sisältö liittyy vammaisten ihmisten asemaan oppilashuollon toiminnassa. Lausunnossa korostetaan, että lakiluonnoksen perusteluissa ilmaistu tavoite oppilashuollosta ”parantavana” toimintana ei ole mahdollista kaikkien ihmisten kohdalla. Siksi lausunnossa korostetaan yhdenvertaisten palveluiden oikeutta kaikille sekä esitetään lakiin kirjattavaksi välillisen ja välittömän syrjinnän ehkäiseminen. (Vammaisfoorumin lausunto 21.1.2013.)

53. Vantaan kaupunki*

Vantaa on Suomen neljänneksi suurin kaupunki, jossa asuu noin 220 000 ihmistä. Vantaan kaupungin 52 peruskoulussa, seitsemässä lukiossa ja kahdessa ammatillisessa oppilaitoksessa aloitti syksyllä 2012 opintonsa noin 27 500 oppilasta ja opiskelijaa. (Vantaa lyhyesti; Tilastokeskus.)

Vantaan kaupungin lausunnossa nostetaan esille koulukuraattorin ja -psykologin vastaanotolle pääsyn määräaikojen ja lakiluonnoksen yleisen tavoitteen, ennaltaehkäisyn ja varhaisen puuttumisen, välinen ristiriita, sekä määräaikojen edellyttämä lisähenkilöstön resursointi. Lain toivotaan myös selkeämmin painottavan kodin ja koulun yhteistyötä ja vanhempien aktiivisen osallistumisen tukemista. Vantaan lausunnossa kannatetaan yhteisen lain laatimista. Erityisen hyvänä nähdään toiminnan selkeä järjestämisrakenne sekä suunnitelmallisuus. (Vantaan kaupungin lausunto 16.1.2013.)

54. Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry

Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry, entinen Suomen Valtiotieteilijöiden Liitto, on yhteiskunnallisella alalla työskentelevien, korkeakoulututkinnon suorittaneiden etujärjestö. Se kuuluu Akavaan. Jäseniä liitossa on yli 12 000. Oppilas- ja opiskelijahuollon alalla liitto ajaa koulukuraattoreina työskentelevien jäsentensä etuja. (Mikä on YKA?)

Yhteiskunta-alan korkeakoulutettujen lausunnon keskeinen sisältö liittyykin koulukuraattorien työehtojen edunvalvontaan. Liitto kannattaa koulukuraattorin kelpoisuudesta sääntämistä niillä edellytyksillä, että jo virassa olevien ei-sosiaalityöntekijöiden pätevyydellä toimivien palvelusuhteiden ehtoja ja työkenttää ei kavenneta. (Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry:n lausunto 21.1.2013.)

55. Yksityiskoulujen Liitto ry*

Yksityiskoulujen Liitto ry on koulujen ylläpitäjien jäsenyhdistys, jonka tavoitteena on edistää ja turvata yksityiskoulujen toimintaedellytyksiä. (Yksityiskoulujen liitto ry.)

Yksityiskoulujen liiton lausunnossa esitetään lakiluonnokseen eriävä näkemys oppilashuoltotoiminnan rahoitusmallista. Lakiluonnoksen tavoitteeksi on kirjattu kunnan vastuuttaminen oppilashuollon toimintojen rahoituksesta aiemman oppilaitoskohtaisen järjestämisvastuun sijaan. Lausunnon mukaan muutos kehittämisen sijaan rikkoo luotuja järjestelmiä ja saattaa huonontaa yksityiskoulujen oppilaiden oppilashuollon toimivuutta. Liiton mielestä oppilashuoltolain uudistamisen ajankohta on kokonaisuudessaan haasteellinen, koska sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus saattaa muuttaa toimintoja jälleen. (Yksityiskoulujen liitto ry:n lausunto 21.1.2013.)